




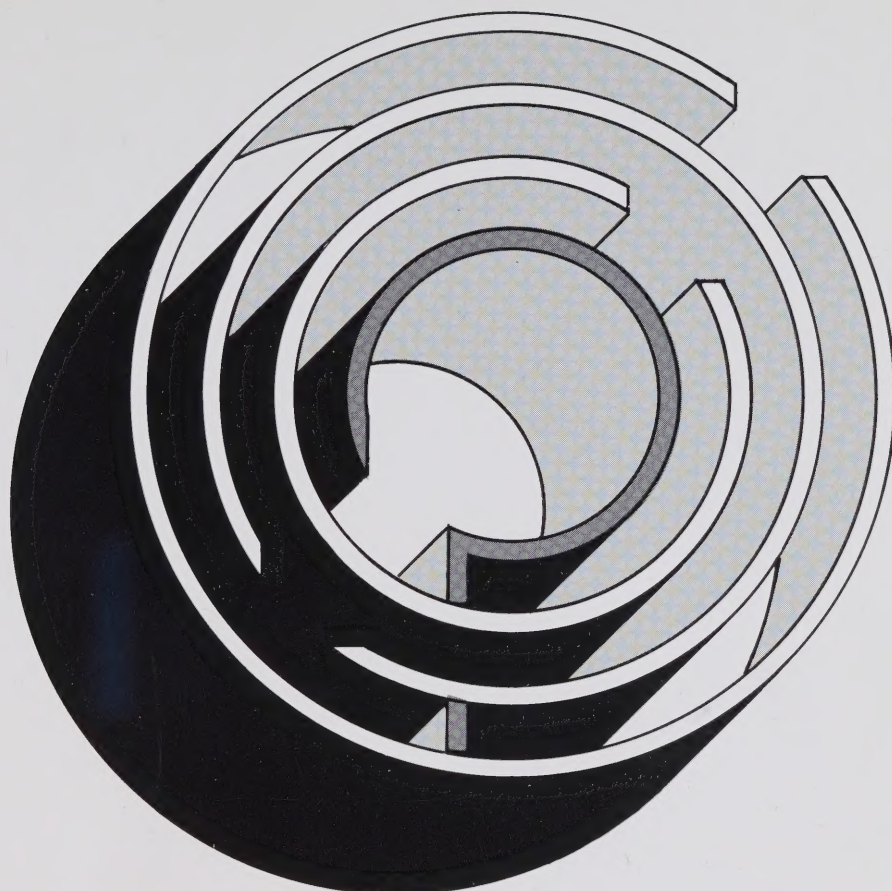
3 1761 11709229 6



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117092296>

CA1
SG20
-A56



Annual Report of the Correctional Investigator 2000-2001



ANNUAL REPORT OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR



2000-2001

ANNUAL REPORT
OF THE
CORRECTIONAL INVESTIGATOR



© Public Works and Government Services Canada, 2001

Cat. No. JA1-2001

ISBN 0-662-65837-X

Internet: www.oci-bec.gc.ca



The Correctional Investigator
Canada

275 Slater Street
Suite 402
Ottawa, Ontario
K1P 5H9

L'Enquêteur correctionnel
Canada

275 rue Slater
Suite 402
Ottawa (Ontario)
K1P 5H9

June 29, 2001

The Honourable Lawrence MacAulay
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister,

In accordance with the provisions of section 192 of the Corrections and Conditional Release Act, it is my duty and privilege to submit to you the 28th Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

R.L. Stewart
Correctional Investigator

TABLE OF CONTENTS

Operations	1
Issues Under Review	4
1. Special Handling Unit.....	4
2. Inmate Pay	8
3. Inmate Grievance Procedure	9
4. Case Preparation and Access to Programming	10
5. Double Bunking	12
6. Transfers	12
7. Preventive Security Standards Guidelines	14
8. Use of Force.....	14
9. Inmate Injuries and Investigations.....	16
Institutional Violence	17
Inmate Injuries	17
Suicides.....	18
Internal Investigations.....	19
10. Sharing Information with Police on Release of an Offender	21
11. Allegations of Staff Misconduct	23
12. Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions.....	26
13. Critical Incident Stress Intervention for Inmates	27
14. Inappropriate and Demeaning Strip Search Procedure.....	29
15. Mental Health Services for Female Offenders.....	30
16. Sexual Harassment Policy	33
17. Security Classification of Offenders Serving Life Sentences.....	34
18. Women Offenders	38
19. Aboriginal Offenders	41
Status of Case Summaries from 99/00 Annual Report.....	43
Strip Searches	43
Needs of Disabled Offenders	45
Housing Minors in Penitentiaries	47
Access to Traditional Aboriginal Healers	49
Works in Progress.....	51
a) Administrative Segregation	51
b) Confidential Medical Information.....	52
c) Older Offenders	53
d) Infectious Diseases	54
Conclusion.....	55
Summary of Recommendations.....	57
Statistics	69

The Correctional Investigator is mandated by Part III of the Corrections and Conditional Release Act as an Ombudsman for federal offenders. The primary function of the Office is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office as well, has a responsibility to review and make recommendations on the Correctional Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaints to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

The notion of righting a wrong is central to the Ombudsman concept. This involves measurably more than simply responding to specific legal, policy or technical elements associated with the area of concern under review. It requires the provision of independent, informed and objective opinions on the fairness of the action taken so as to counter balance the relative strength of public institutions against the individual. It as well requires responsiveness on the part of public institutions which is and is seen to be fair, open and accountable.

OPERATIONS

The Office of the Correctional Investigator is mandated as an Ombudsman for federal offenders. Part III of the Corrections and Conditional Release Act governs the operation of this Office and parallels very closely the provisions of most Provincial Ombudsman legislation, albeit, in our case, within the context of investigating the activities of a single government organisation and reporting to the legislature through a single Minister. The "function" of the Correctional Investigator, as with all Ombudsman mandates, is purposefully broad:

"to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner (of Corrections) or any person under the control and management of, or performing services for, or on behalf of, the Commissioner, that affect offenders either individually or as a group".

Inquiries can be initiated on the basis of a complaint or at the initiative of the Correctional Investigator with full discretion resting with the Office in deciding whether to conduct an investigation and how that investigation will be carried out.

In the course of an investigation, the Office is afforded significant authority to require the production of information up to, and including, a formal hearing involving examination under oath. This authority is tempered, and the integrity of our function protected, by the strict obligation that we limit the disclosure of information acquired in the course of our duties to that which is necessary to the progress of the investigation and to the establishing of grounds for our conclusions and recommendations. Our disclosure of information, to all parties, is further governed by safety and security considerations and the provisions of the Privacy Act and Access to Information Act.

The provisions above, which limit our disclosure of information, are complemented by other provisions within Part III of the Act which prevent our being summoned in legal proceedings and which underline that our process exists without affecting, or being affected by, appeals or remedies before the Courts or under any other Act. The purpose of these measures is to prevent us from being compromised by our implication, either as a "discovery" mechanism or as a procedural prerequisite, within our processes - an eventuality which could potentially undermine the Office's Ombudsman function.

The Office's observations and findings, subsequent to an investigation, are not limited to a determination that a decision, recommendation, act or omission was contrary to existing law or established policy. In keeping with the purposefully broad nature of our Ombudsman function, the Correctional Investigator can determine that a decision, recommendation, act or omission was: "unreasonable, unjust, oppressive and improperly discriminatory; or based wholly or partly on a

mistake of law or fact" or that a discretionary power has been exercised, "for an improper purpose, on irrelevant grounds, on the taking into account of irrelevant considerations, or without reasons having been given".

The Act at Section 178 requires that where in the opinion of the Correctional Investigator a problem exists, the Commissioner of Corrections shall be informed of that opinion and the reasons therefore. The practice of the Office has been to attempt to resolve problems through consultation at the institutional and regional levels in advance of referring matters to the attention of the Commissioner. While we continue to ensure that appropriate levels of management within the Service are approached with respect to complaints and investigations, this provision clearly indicates that the unresolved "problems" of offenders are to be referred to the Commissioner in a timely fashion.

The legislation as well provides that the Correctional Investigator, when informing the Commissioner of the existence of a problem, may make any recommendation relevant to the resolution of the problem that the Correctional Investigator considers appropriate. Although these recommendations are not binding, consistent with the Ombudsman function, the authority of the Office lies in its ability to thoroughly and objectively investigate a wide spectrum of administrative actions and present its findings and recommendations to an equally broad spectrum of decision makers, inclusive of Parliament, which can cause reasonable corrective action to be taken if earlier attempts at resolutions have failed.

A significant step in this resolution process is the provision at Section 180 of the Act which requires the Correctional Investigator to give notice and report to the Minister if, within a reasonable time, no action is taken by the Commissioner that seems to the Correctional Investigator to be adequate and appropriate. Sections 192 and 193 of the legislation continue this process by requiring the Minister to table in both Houses of Parliament, within a prescribed time period, the Annual Report and any Special Report Issues by the Correctional Investigator.

Operationally, the primary function of the Correctional Investigator is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office as well has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

All complaints received by the Office are reviewed and initial inquiries made to the extent necessary to obtain a clear understanding of the issue in question. After this initial review, in those cases where it is determined that the area of complaint is outside our mandate, the complainant is advised of the appropriate avenue of redress and assisted when necessary in accessing that avenue. For those cases that are within our mandate, the complainant is provided with a detailing of the Service's policies and procedures associated with the area of

complaint. An interview is arranged and the offender is encouraged to initially address the concerns through the Service's internal grievance process. Although we endorse the use of the internal grievance process, we do not insist on its use as a pre-condition to our involvement. If it is determined during the course of our initial review that the offender will not or cannot reasonably address the area of concern through the internal grievance process or the area of complaint is already under review with the Service, we will exercise our discretion and take whatever steps are required to ensure that the area of complaint is addressed.

In addition to responding to individual complaints, the Office meets regularly with inmate committees and other offender organizations and makes announced visits bi-annually at each institution during which the investigator will meet with any inmate, or group of inmates, upon request. We had, over the course of this reporting year, in excess of three hundred meetings with various offender organizations, including inmate committees, lifer groups, black inmate associations, native brotherhoods and sisterhoods.

The vast majority of the concerns raised on complaints by inmates are addressed by this Office at the institutional level through discussion and negotiation. In those cases where a resolution is not reached at the institution, the matter is referred to regional or national headquarters, depending upon the area of concern, with a specific recommendation for further review and corrective action. If at this level the Service, in the opinion of the Correctional Investigator fails to address the matter in a reasonable and timely fashion, it will be referred to the Minister and eventually may be detailed within an Annual or Special Report.

The Office, over the course of the reporting year, received 8405 complaints. The investigative staff spend 375 days in federal penitentiaries and conducted in excess of 3,100 interviews with inmates and half again that number of interviews with institutional and regional staff. These numbers are measurably up from last year. I will take this opportunity to publicly acknowledge and thank my staff for their dedication and professionalism in managing this ever increasing workload. The areas of complaint continue to focus on those long standing issues which have been detailed in past Annual Reports. A specific breakdown of the areas of complaint, dispositions, institutional visits and interviews are provided in the statistics section of the Report.

Issues Under Review

Introduction

This has been a productive and challenging year. Not only has the volume of offender complaints measurably increased, but we currently have more Issues under review with the Correctional Service than at any time in the Office's history.

The Correctional Service of Canada is a direct service agency whose policies and decisions impact directly and immediately on the offender population. The Service therefore must ensure that its review and decision-making processes are capable of responding to and resolving issues in a timely fashion. There is also a need for the Service to ensure that the information upon which it is basing its decisions reflects the reality of its own operations. Although there has been progress on some issues, I suggest that the bureaucratic and operational realities speak to the need for the Service to be measurably more responsive in addressing those areas of concern raised by, or on behalf of, offenders.

The concerns of the offender tend to be forgotten at times during the review of these Issues. I believe it is imperative that these concerns be central to the process. The primary function of this Office is to investigate and attempt to bring resolution to individual offender complaints. As well, I have a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and addressed in a timely fashion.

I have provided in this year's Report a brief detailing of the Issues under review with specific recommendations designed to address the areas of concern associated with the Issue. I have invited the Commissioner of Corrections to comment on the recommendations and look forward to reviewing with the Commissioner the Service's response.

1. Special Handling Unit (SHU)

The SHU is the Service's highest security level institution and is located at the Regional Reception Centre in Ste-Anne-des-Plaines, Québec. On March 31, 2001, the Unit housed ninety inmates, up from sixty-five in March 1998.

The stated policy of the SHU is, "to create an environment in which dangerous inmates are motivated and assisted to behave in a responsible manner so as to facilitate their integration in a maximum security institution".

An offender is determined by the Service to be "dangerous if his behavior is such that it causes serious harm or death or seriously jeopardizes the safety of others".

The Service's Regional Deputy Commissioners are authorized to transfer an offender to the SHU for the purpose of assessment. The offender, by policy, prior to their transfer to the SHU for assessment, is housed at a maximum security institution, in segregation, within their home region . This period of segregation, for a variety of reasons including outside charges, can extend well beyond a year.

Until recently, the final decision-making authority on all placements in the SHU, subsequent to the offender's assessment of "dangerousness" and transfers from the SHU, was the National Review Committee (NRC). The NRC was chaired by an Assistant Deputy Commissioner. Other members of the NRC included a minimum of two Wardens from maximum security institutions and the Assistant Warden of the SHU.

A policy change in February 2001 now identifies the Senior Deputy Commissioner as the final decision-making authority on an offender's placement in and transfer from the SHU. The NRC has been re-named the SHU Advisory Committee with a mandate to review individual cases and provide recommendations to the Senior Deputy Commissioner. The inmate grievance process has also been changed, identifying the Commissioner as the level of redress on SHU decisions.

The specific areas of concern raised by this Office over the years have focused on:

- the overall effectiveness of the existing SHU policy in meeting its stated objective;
- the traditional low level of inmate participation in programming at the SHU;
- the absence of specific programming designed to address the identified needs of the SHU population;
- the fairness of the decision-making and redress offered SHU inmates; and
- the number of inmates being released directly from the SHU to the community.

I continue to have serious questions about the effectiveness of the Service's policy of placing all "dangerous inmates" in one facility. This practice, as I have previously stated, has had the effect of labelling these offenders as the "worst of the worst" and creating a solidarity amongst this population which undermines the stated objective of the policy. This sense of solidarity has in part lead to the continuing low level of participation in the programs currently offered in the SHU.

The Service to date, despite the 1999 recommendation of its own Study Group, has not developed programming specific to the SHU. I have been advised that a program officer has recently been appointed "to develop a needs base for inmate programming at the SHU and to develop a funding strategy". No time frame for this undertaking has been identified.

With respect to the concern of inmates being released directly from the SHU to the community, I am advised that a procedure is now in place that will "trigger more active considerations of transfer" in advance of the offender's release date. The Service further states that "every effort has been and will continue to be made to ensure that offenders are transferred to a maximum security institution in the Region of release no later than four months prior to their release date".

Decisions with respect to the SHU, including those taken by the Regional Deputy Commissioners, have a significant impact, not only on an offender's conditions of confinement but also on the timing of their eventual release to the community. The Service, in 1996, in response to concerns raised with the fairness and objectivity of SHU decision-making, altered their policy to afford offenders the right to appear before the decision-making authority. The Parliamentary Committee Report of May 2000 on the Review of the *Corrections and Conditional Release Act* in further promoting objectivity and fairness in the SHU process recommended representation from outside the Correctional Service on the NRC. The Government Response of November 2000 supported the Committee's recommendation, stating that "further openness and accountability is an effective means to ensure administrative fairness". The NRC at the time of the Committee's recommendation and the Government's response was the SHU decision-making authority.

The recent policy change shifting the decision-making authority to the Senior Deputy Commissioner does not provide the offender with the right to make representations directly to the decision-maker, nor does it allow for outside representation on the decision-making body.

I see this as a step back from the fairness provisions introduced in 1996 and inconsistent with the Parliamentary Committee recommendation.

The Service in commenting on the matter stated:

"The principle of administrative fairness remains in place as offenders may request to be personally interviewed by two members of the NRC prior to a decision being taken, and/or may provide written submissions to the NRC on this matter... The results of the interview by NRC members and any other submissions are shared and considered by the SDC in making decisions... The issue of outside representation on the National

Review Committee will be examined in the near future along with other needed policy changes. As part of our ongoing efforts to make SHU hearings more open and transparent, Citizen Advisory Committee (CAC) members regularly participate in the reviews and are free to participate in the discussions."

In addition to my concerns with the provision of administrative fairness, I have questions about the appropriateness of involving CAC members in this process. The policy on Citizen Advisory Committees does not currently include within their mandate the review of individual offender cases or access to confidential or personal information without the individual's consent.

I recommend that the Service's current examination of the SHU policy focus on:

- **the effectiveness of the SHU in meeting its current stated objective;**
- **the level of program participation and the relevance of current programming to the identified needs of the SHU population;**
- **the resource requirements necessary to meet the programming needs of the existing population;**
- **the appropriateness of involving Citizen Advisory Committee members in the review process;**
- **the fairness, openness and accountability of the decision-making process, inclusive of a clearly defined avenue of timely redress; and**
- **the development of a monthly independent review process for offenders housed in segregation awaiting transfer to the SHU for assessment.**

I further recommend that the results of the examination be published and that policy addressing the above areas be issued by October 2, 2001.

2. Inmate Pay

Inmate wages have been maintained at their 1986 level yet the cost of canteen items has nearly doubled. In addition, over the past decade a number of health care and personal hygiene items, which were provided by the Service, must now be purchased by the inmates.

The areas of concern raised by this continuing situation are two-fold:

- **first, with respect to institution operations; inadequate pay levels assist in promoting and maintaining an illicit underground economy.**
- **second, with respect to the offender's release; inadequate pay levels negate the saving of sufficient funds to support reintegration.**

The Service, in acknowledging this situation, proposed three years ago the "increasing of all pay levels, introducing annual indexing into the inmate pay system and increasing offender purchasing power to off-set the cost of personal hygiene and health care products".

I was recently advised that as of April 1, 2001, inmates will be provided with a \$4.00 per pay period credit to purchase basic health and hygiene products. Although this is of some relief to the inmate population it hardly addresses the areas of concern associated with the issue of inmate pay. I was also advised that the Service considers this matter closed and no further action will be taken.

Although it is evident from the Service's response that they are not prepared to pursue their proposal of increasing pay levels and introducing annual indexing, I have been provided with no rationale for their change of position.

I again recommend that the Service initiate:

- **an immediate across-the-board increase in inmate pay levels, inclusive of indexing provisions; and**
- **a review of the adequacy of the funds currently available to offenders on their release to the community.**

An additional area of concern associated with inmate pay was the Service's implementation of the Millennium Telephone System in January 1998. The introduction of this system, which is essentially a security system, substantially increased the cost of telephone communications for inmates and their families. For example, in some regions the cost of local calls went from 25 cents to \$2.00.

A formal request from the Service for tenders on the continued provision of this system was made in January 2000. I was advised that the submissions under review would bring the cost of telephone calls in line with those paid in the community. I suggested last year, given that the matter had been under review for two years, that it would be reasonable for the Service to subsidize the cost of inmate telephone calls until the implementation of the revised system was completed.

The Service, in response, indicated that the decision on awarding the contract for the new offender telephone system is under appeal and stated, "There are no plans to subsidize the cost of offender telephone calls in the interim".

The delay caused by the appeal in implementing a revised telephone system with reasonable rates is hardly the fault of the offender population and their families. It has now been in excess of three years since the introduction of the Millennium Telephone System.

I recommend that the Service provide an immediate subsidy to the **inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards.**

3. Inmate Grievance Procedure

The *Corrections and Correctional Release Act* requires that the Service provide a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders' grievances on matters within the jurisdiction of the Commissioner of Corrections. The legislation further mandates that every offender shall have complete access to the grievance procedure without negative consequences.

This Office, as I have previously stated, has a vested interest in ensuring that the Service's internal redress procedures are both fair and expeditious in resolving individual offender concerns and in identifying and responding to systemic areas of concern. With in excess 20,000 federal offenders, we cannot be, nor were we ever intended to be, the primary reviewer of offender complaints. The Service's grievance process, to be effective, must be and be seen by the offender population as timely, thorough and objective in responding to their complaints.

While acknowledging improvements in the system's operation, the areas of concern with the Service's grievance process have focused on:

- the continuing instances of excessive delay in responding at the institutional and regional levels of the process;
- the limited evidence of management analysis of the grievance data or senior management direction to address identified problems;
- the rejection of Madame Justice Arbour's recommendations designed to ensure that the Commissioner and Deputy Commissioner for Women either personally respond to grievances brought to their attention or refer the grievances to a source outside the Correctional Service for disposition; and
- the effectiveness of the current procedure in addressing the concerns of Women and Aboriginal offenders.

Although the Service has recently initiated reviews on some of these matters, the areas of concern remain.

I recommend that:

- **the Service initiate action immediately to clear up the backlog of outstanding grievances;**
- **policy direction be issued to ensure, on a quarterly basis, a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors;**

- the rejection of Madame Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance process be revisited;
- the current review of the process undertaken by the Aboriginal Issues Branch, when finalized, be provided to all inmate aboriginal organizations; and
- a review, independent of the Women Offender's sector, be initiated to determine how effectively inmate complaints are being managed in institutions housing women offenders, with specific focus on the women housed in male penitentiaries.

I recommend that the above actions be finalized by October 31, 2001.

I have recently been advised that the Service's Performance Assurance Sector is finalizing an audit on the grievance system. It is expected that the Audit Report will be available by the end of June 2001. I look forward to reviewing this report with the Service.

I recommend that the Service's Audit Report due June 2001 on the grievance system be provided to all Inmate Committees for their comments.

4. Case Preparation and Access to Programming

The areas of concern associated with the Issue focus on the ability of the Correctional Service to provide responsive programming and prepare offender cases in a thorough and timely fashion for conditional release consideration.

I have acknowledged the complexity of the Issue, the inter-relationship between the numerous variables at play and their impact on the provision of effective case management and programming. I have also acknowledged, over the years, the various initiatives undertaken by the Service in an attempt to address these issues. Yet our review of offender complaints, and our review of the data collected by the Service, leads me to conclude that despite the numerous policy and operational changes initiated over the years, the situation remains as it was.

Last year's Annual Report detailed a number of observations related to waiver and postponement rates for National Parole Board reviews, the number of offenders incarcerated past their parole eligibility dates and the length of waiting lists for programs. I also highlighted the disadvantaged position of Aboriginal Offenders in terms of timely conditional release. I concluded last year's Report by stating that: "the Service's responses on the issue of case preparation and timely access to programming over the past decade have always been phrased in the future tense, with no clear indication provided as to the impact of previous

changes or the expected results of proposed changes. Things have not changed".

The Service again this year in responding has provided no detailing on the impact of their previous efforts or the anticipated results of proposed actions.

The situation detailed last year has not improved:

- the Full Parole Waiver and Postponement rates have increased.
- the Full Parole Waiver rate for Aboriginal Offenders has increased and stands at 31.6% as compared with 20.3% for Non Aboriginals.
- of the 2,753 reviews for full parole scheduled in the fourth quarter of 2000-2001, 1,250 were either waived or postponed.
- the number of offenders incarcerated past their full parole eligibility date is virtually unchanged although the percentage of women offenders in this category has increased by five percent.
- the percentage (73%) of Aboriginal Offenders incarcerated past their full parole eligibility date, as of January 2001, was significantly higher than the percentage of Non Aboriginal offenders (58%)
- the number of offenders involved in unescorted temporary absence and work release programs has decreased significantly and Aboriginal Offenders are measurably under-represented in these programs.

The Service, in response to our concerns related to timely access to programming and the negative impact of extensive program waiting lists on conditional release decisions, indicated that a reporting system on program activity should be completed early in the summer of 2001.

I recommend that the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focused on:

- **current program capacity, the extent of waiting lists and specific measures required to address deficiencies;**
- **the specific reasons for waivers, postponements and adjournments and the actions required to reduce their numbers;**
- **the reasons for the decline in unescorted temporary absence and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming; and**
- **the reasons for the disadvantaged position of Aboriginal Offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.**

I further recommend that this review, inclusive of detailed action plans, be finalized by November 15, 2001.

5. Double Bunking

I recommended last year, as I had in previous Annual Reports, that the Service immediately cease the practice of double bunking inmates in non-general population cells.

The Commissioner responding on the matter in March of this year stated:

"All efforts to eliminate double bunking for administrative segregated inmates remains a priority. In this regard, plans to eliminate double bunking have been developed and are presently being reviewed. Double Bunking and the capacity to double bunk inmates in administrative segregation will be eliminated by September 2001. There is no double bunking in mental health units at this time; however, it is being used in some reception units.

As part of the Service's overall review of double bunking practices, specific plans are being developed and reviewed to reduce and eliminate double bunking in these units".

This is a positive step. I acknowledge the Commissioner's efforts in this area and we look forward to reviewing with the Service their plans to eliminate double bunking in reception areas.

6. Transfers

Transfer decisions are potentially the most important decision taken by the Correctional Service during the course of an offender's period of incarceration. Whether it's a decision taken on initial placement, a decision taken on an involuntary transfer to higher security or the denial of a transfer to lower security, these decisions affect not only the inmate's access to programming and family, they also impact directly on decisions concerning conditional release.

I concluded last year's Annual Report on this issue by stating that I was not at all convinced that the Service was in a position to ensure either that the process leading to inmate transfer decisions was thorough, objective and timely, or that the process was reasonably monitored to ensure compliance with the administrative fairness provisions detailed in its transfer policy.

The Service made significant revisions to its transfer policy in October of 1999. I recommended last year that the Service immediately initiate an evaluation of the new procedure. The specific areas of concern associated with this Issue have focused on:

- the excessive periods of time offenders were spending in reception units prior to their initial placement;

- the thoroughness, objectivity and timeliness of the process leading to transfer decisions;
- the number of offenders housed at a higher security level than called for by their security classification;
- the continuing questionable quality of the transfer data used by the Service to monitor the process; and
- the number of Aboriginal involuntary transfers.

An additional area of concern that has emerged recently is the backlog on actioning inter-regional transfers. Many offenders, who have been approved for inter-regional transfer, are spending excessive periods of time housed in segregation units prior to actually being transferred.

The Service in responding to my recommendation of last year for an immediate evaluation, advised in March 2001 that an assessment of the transfer process would be completed by March 2002.

The Service, despite our request, has provided no details with respect to the proposed assessment framework or what specific aspects of the transfer process they intend to assess. I have serious concerns, given the continuing questionable quality of their transfer data*, as to whether or not the Service is in a position to reasonably assess its transfer process.

I recommend with respect to the transfer process that the Service:

- **immediately initiate an audit of its transfer data to determine its current validity and what actions need to be taken to ensure its future accuracy;**
- **develop a framework for the assessment of the transfer process to specifically address the previously noted areas of concern by September 20, 2001; and**
- **finalize its assessment of the process by December 20, 2001, inclusive of the development of specific action plans.**

I further recommend that this Office be kept advised of the Service's progress on this issue.

*C.S.C. Corporate Results Book June 2001:

"The quality of transfer data has long been in question. One problem area is the lack of a clear definition for "voluntary" and "involuntary" transfers. Some of the other obvious problems are warrants issued and not executed or cancelled (327 in the 2000-2001 fiscal year), transfers from reception facilities for reasons other than penitentiary placement (259), decisions made before an application (184), decisions made more than 120 days after.

7. Preventive Security Standards Guidelines

The areas of concern associated with this Issue have centered on the absence of any clear national direction concerning the coordination, verification, communication and correction of preventive security information. There is also no clear identification of who is responsible and accountable for ensuring the accuracy of the information.

Over the years this Office has received a significant number of complaints from offenders concerning the security information used by the Service in support of its decisions. This information, which the offender does not have access to, often negatively impacts on decisions related to visits, transfers, segregation and conditional release.

I recommended in 1996 that the Service develop Preventive Security Standards and Guidelines. The Service acknowledged the absence of clear national direction in the area and undertook to produce guidelines by the Fall of 1997.

I was advised in March 2001 that Preventive Security Guidelines would be issued by July 2001.

I recommend that in conjunction with the issuing of the Preventive Security Guidelines the Service initiate a training program to ensure that the responsibilities and accountabilities detailed in the Guidelines are clearly understood.

8. Use of Force

The use of force against an inmate is a significant action. It is an action that should only be taken as a last resort and an action that should be thoroughly and objectively reviewed to ensure full compliance with law and policy. There should also be an ongoing review and analysis of these incidents, independent of the institution, to ensure that violations are addressed and that appropriate policy direction is issued to keep use of force incidents to a minimum.

The Service in 1997, in response to a recommendation from Madame Justice Arbour, initiated policy which required that all videotapes of use of force incidents and supporting documentation be forwarded to this Office and the Service's National Headquarters. The Service revised its policy in June 2000 and from a procedural perspective the policy addresses the majority of the concerns identified over the past three years. What remains at issue is the full implementation of the policy and its effect on use of force practices.

This Office reviewed videotapes and supporting documentation on over 400 use of force incidents over the past year. Despite the above noted policy change, which has introduced a more rigorous review of use of force incidents at the Service's regional and national levels, we continue to find unreasonably high levels of non-compliance in the areas of:

- strip-searching and privacy procedures;
- authorization and use of gas;
- decontamination procedures following use of gas;
- post incident health care interventions;
- use of force in support of mental health interventions;
- authorization and use of restraint equipment;
- timeliness and thoroughness of reviews undertaken by Health Care and Women Offender sectors; and
- recording and consideration of inmate representations during post incident review.

These areas of concern have been and will continue to be addressed with those responsible within the Service for the review and analysis of use of force incidents. To date, despite previous commitments, the Service is currently not in a position to measure its level of compliance with use of force policies. Nor is its performance in this area presently being monitored on a systemic basis by the Service's Executive Committee.

I have recently been advised that the Service has implemented an improved information system on use of force incidents. The monitoring of this data will be done on a quarterly basis beginning in June 2001. I have as well been advised that the Service's Performance Assurance sector will produce reports on Use of Force, beginning in the summer of 2001. These reports will be available for review and discussion at the Service's Executive Committee meetings. I acknowledge the Service's recent efforts in this area and look forward to reviewing the results of their monitoring process.

I recommend, following the Service's Executive Committee review of the Use of Force Report in June of 2001, that an Action Plan be developed focused on:

- **mandatory training requirements for both those who authorize the use of force and those involved in using force;**
- **reducing the number of instances of non-compliance with policy;**
- **limiting the number of incidents resulting in the use of force; and**
- **ensuring that thorough, timely, written reviews are undertaken by Health Care and Women Offender sectors.**

I recommend that this Action Plan include measurable target levels with respect to the number of incidents, the number and type of policy violations and the establishment of specific time frames in terms of meeting training requirements.

This Action Plan should be finalized by the end of November 2001.

9. Inmate Injuries and Investigations

There are four inter-related areas of concern associated with this Issue: institutional violence, inmate injuries, suicides and the Service's internal investigative process. I concluded last year's Annual Report on this Issue stating that there needed to be a clear focus brought to these areas of concern, which have been under review for a number of years, with specific and immediate action taken. "The Service must commit itself to the development of a review and investigative process that is responsive to incidents of institutional violence, inmate injuries and death so as to ensure that they are kept to an absolute minimum consistent with their legislative responsibilities of maintaining a safe and healthful environment".

There is limited tangible evidence that these areas of concern are being reasonably addressed.

a) Institutional Violence

The Correctional Service in 1998 acknowledged that institutional violence was a serious concern. They agreed at that time to expand their reporting of institutional violence to include a wider range of indicators to provide a more representative picture. The Service also indicated that their data would be analysed and appropriate actions would be taken.

The Service in April 2000 acknowledged "the importance of monitoring a wide spectrum of information such as assaults, use of force incidents, inmate injuries and involuntary transfers as these could be indicative of institutional pressures and problems". They also committed to "improving the automated information system by revisiting issues of accuracy of data and types of information recorded".

In responding to this issue in March 2001, the Service made no reference to either its information system on institutional violence or their commitment to monitor and report on institutional violence. Our subsequent request for information on the specifics of the data being collected, and the reports and analysis produced to date on institutional violence was met with silence.

The information the Service currently collects is neither specific to, or reflective of, institutional violence. For example, the Corporate Results Report for 2000-2001 indicates that there were 53 major inmate assaults, yet from a review of individual incidents we know there were three to four times that number of assaults that resulted in offenders receiving medical attention in outside hospitals. The Service produces no report specific to institutional violence,

provides no analysis of the data it does collect and there is no evidence of Senior Management comment or direction on institutional violence.

In short, despite their previous commitments, institutional violence does not appear to be viewed by the Service as an area of serious concern.

I recommend that the Service take immediate steps to fulfill their previous commitments to the monitoring of institutional violence through:

- **the implementation of an information system capable of capturing accurate and reflective data;**
- **the production on a quarterly basis of analytic reports; and**
- **the review of these reports, as a standing item, at the Executive Committee.**

I recommend that Institutional Violence become a standing item at the Service's Executive Committee commencing September 2001.

b) Inmate Injuries

The Service does not have a national policy on the recording, reporting and review of inmate injuries. The Commissioner of Corrections in 1994, in part as a response to a recommendation from this Office, issued an Interim Instruction on the Recording and Reporting of Offender Injuries. The stated objective was:

- to establish a consistent framework for reporting and recording injuries to offenders;
- to provide for the systematic review of the circumstances of injuries in order to ensure that these causes are subject to appropriate review and to investigate where required by law; and
- to contribute to the maintenance of healthful and safe living and working conditions through corrective actions taken to prevent the incidents and recurrence of accidents and willful acts involving injuries.

A draft Commissioner's Directive with the same stated objective was circulated for consultation purposes in 1996, but was never promulgated.

Currently the Service has no clear picture of how many offenders were injured during the past year as a result of work or program activities, assaults, drug overdoses, use of force incidents, attempted suicides, or institutional disturbances. The Service as well has undertaken no review of inmate injuries associated with any of the above. I have recently been advised that the Service has initiated a "comprehensive review of the ways in which offender injuries are

captured, reported and analyzed as part of our mandate to provide safe and secure custody of incarcerated and supervised Canadians."

This review is scheduled to be completed by the end of May 2001.

Although I acknowledge the Service's most recent commitments in this area, I believe inmate injuries should be a clearly defined priority issue for the Service.

I recommend that the Service implement a national policy on the Reporting, Recording and Review of Offender Injuries to ensure:

- **the timely and accurate recording of injuries and the circumstances leading to those injuries;**
- **the quarterly analysis of the information collected on offender injuries; and**
- **the review by the Service's Executive Committee of the quarterly reports on offender injuries.**

I recommend that the Service's policy on the Reporting Recording and Review of Offender Injuries be issued by October 30, 2001.

c) Suicides

I stated in last year's Annual Report that the Service's approach to the early identification and treatment of potentially suicidal individuals was uncoordinated and ineffective. I concluded that "the delay in implementing national policy, procedures and training programs in the area of suicide prevention was inexcusable".

The Service's "draft" policy on the Prevention and Management of Suicide and Self-Injury has been in consultation for three years.

I recommend that the Service immediately implement national policy on the Prevention and Management of Suicides and Self-Injury.

I recommend that the Service immediately initiate a review of the staff training needs associated with the implementation of this policy and provide the necessary resources to meet those needs.

I recommend that all incidents of attempted suicide and self-injury be investigated and that a psychologist, independent of the institution, be a member of the investigative team.

I recommend that all the investigations of suicides, attempted suicides and self-injury be reviewed nationally on a quarterly basis and that the results of these reviews be a standing agenda item for the Service's Executive Committee.

d) Investigations

The areas of concern associated with the Service's investigative process over the years have centered on:

- the excessive delays in both finalizing investigative reports and initiating corrective action in response to the report's recommendations;
- the interpretation of what constitutes "serious bodily injury" as per S.19 of the *Corrections and Conditional Release Act*; and
- the thoroughness and coordination of reviews at the national level of investigations into incidents of inmate death and serious bodily injury.

This Office has continued to encounter, over the course of this year, incidents where the Service took six to eight months to finalize an investigation. We also continued to find situations where corrective action in response to recommendations from investigations were pending more than a year after the completion of the investigation report. The Service has acknowledged problems in these areas and has recently introduced a new process for national investigations. This new process calls for the completion of the investigative report within 45 working days and the verification of the action plans on the report's recommendations no later than six months after the incident. I am advised that the regions have adjusted their process to meet these expectations and that the new procedure will be monitored on an ongoing basis.

I recommend that the specific time frames for the completion of Investigative Reports and the Verification of Action Plans be incorporated into the Service's policy on Investigations.

I recommend that the results of the Service's monitoring of the Investigative Process be reported on a quarterly basis and reviewed by the Executive Committee.

I recommend that all investigative reports into inmate death or serious bodily injury be provided to this Office no later than 45 working days after the incident.

Section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act* requires that the Service convene an investigation when an inmate dies or suffers "serious bodily injury". The Act further requires that a copy of the investigative report be forwarded to the Commissioner or designate and this Office.

The Service has defined serious bodily injury as: "any injury which endangers life or which results in permanent physical impairment, significant disfigurement or protracted loss of normal functioning. It includes, but is not

limited to, major bone fractures, severing of limbs or extremities, and wounds involving damage to internal organs".

I have had concerns since the enactment of the legislation in 1992 with the inconsistent and limiting nature of the Service's interpretation of what constituted "serious bodily injury". The Service in response to these concerns introduced a "protocol" in February 2000, developed jointly by the Security and Health Services Divisions. The protocol, by involving Health Services in identifying when an inmate has sustained "serious bodily injury" and implementing a monitoring process at the national level, was to ensure a consistency in the application of the policy. Their protocol has not worked. Again this year we have reviewed a number of cases where inmates have sustained broken bones, multiple stab wounds causing damage to internal organs resulting in emergency surgery which the Service concluded were not serious bodily injuries.

I have recently been advised, as a result of our referral of these cases to the Service's attention that "a revision to the serious bodily injury definition is being considered".

In addition there is limited evidence that even within the parameters of the Service's current interpretation of what constitutes the convening of an investigation pursuant to S.19 of the CCRA that the Service has a tracking system for these investigations or that these investigations are being thoroughly reviewed at the national level.

I recommend, with respect to serious bodily injury and investigations convened pursuant to Section 19 of the *Corrections and Conditional Release Act*, that the Service take immediate steps to ensure that:

- **a reasonable definition of "serious bodily injury" and guidelines on the interpretation of that definition are provided to the field;**
- **the determination on the seriousness of the injury is made by a licensed health care professional;**
- **all S.19 boards of investigation include a health care professional independent of the institution where the incident occurred;**
- **a tracking system is in place at the national level for all investigations of incidents resulting in death and serious bodily injury (S.19 investigations);**
- **all S.19 investigations are reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions produced quarterly; and**
- **quarterly reports on S.19 investigations are provided to the Commissioner.**

I suggested last year with respect to the areas of concern associated with institutional violence, inmate injury and death and the Service's review and investigative processes that there was a need for a re-focusing. I suggest this re-focusing needs to begin at the Senior Management level of the Service and needs to begin immediately.

I recommend, to further emphasize my position on these matters, that the following be standing agenda items at all Senior Management meetings:

- **offender suicides and attempted suicides;**
- **offender death and serious bodily injury;**
- **institutional violence; and**
- **investigations and systemic reviews of incidents resulting in injuries, death and institutional violence.**

10. Sharing of Information with Police on Release of an Offender

Issue: Whether the Service is legally obliged to inform an inmate and to permit the inmate to make representations before the Service shares information about the inmate with police at the time of his/her release.

Sub-section 25(3) of the CCRA provides:

(Service to give information to police in some cases)

(3) Where the Service has reasonable grounds to believe that an inmate who is about to be released by reason of the expiration of the sentence will, on release, pose a threat to any person, the Service shall, prior to the release and on a timely basis, take all reasonable steps to give the police all information under its control that is relevant to that perceived threat.

In September 1998, an offender complained to us that a significant amount of file information had been transmitted to the local police without the offender having been forewarned of this action or given any opportunity to comment on the disclosure. For the offender, the issue was not only the lack of notice but the absence of any indication of precisely what files had been disclosed and what personal and sensitive material may have been included therein.

In our subsequent communications with the Service we took the position that there should be careful consideration of the relevance of information whose disclosure is proposed to the belief that a threat to some person exists.

Moreover, we stated that the offender involved should have the right:

- to be notified of the information that the Service proposes to disclose
- to make representations about what should be disclosed before a final decision is taken

Our position on offender representations is based on the traditional common law duty of administrative fairness that the Courts have recognized in circumstances where individuals are faced with decisions that may adversely affect their rights. This common law duty is clarified in s.27 of the CCRA.

Beyond legal considerations is the simple point that disclosure of information in such cases is liable to have significant effects on the offender in the community. Moreover, the offender can never be sure what might be disclosed, and to whom, by the police. This is all the more problematic if some of this information is inaccurate, incomplete or otherwise misleading.

Given these concerns, permitting an offender to make representations before disclosure is a reasonable approach. The importance of ensuring accuracy and of avoiding disclosure other than as strictly required in such cases cannot be overstated.

The Service's response to our recommendations has evolved in stages.

As of February 2000, the Service had agreed to require staff to review the proposed information package under ss. 25(3) very carefully in order to ensure relevance of the information, particularly where health care information is to be disclosed. Nevertheless, the Service retained its view that no notice or opportunity to make representations was required.

By December 28 2000, the new Commissioner had agreed to provide notice to offenders of the information to be disclosed. This undertaking was implemented in an Interim Instruction that was issued on February 6, 2001. This instruction requires staff to notify the offender of the information to be disclosed at least 90 days prior to release on warrant expiry, the same juncture at which the package is to be sent to police forces.

Offenders are to be notified of their right to complain about the disclosure through the inmate grievance procedure, a complaint to the Privacy Commissioner or a complaint to our Office.

Very recently, the Commissioner agreed to provide offenders with the opportunity to comment on the information that the Service proposes to disclose before the disclosure takes place. This will give offenders a reasonable opportunity to comment on the appropriateness of the disclosure.

As a result of this agreement, we withdrew our request that the matter be referred to a third party for dispute settlement.

We are pleased that this matter appears to have been resolved and I **recommend that, at its earliest possible convenience, CSC implement its policy that, before taking any decision to disclose information pursuant to ss.25 (3) of the CCRA the Service:**

- **identify to the offender concerned the information to be disclosed and**
- **provide the offender with a reasonable opportunity to make representations on the appropriateness of disclosing any of the information.**

11. Allegations of Staff Misconduct

Issue: The need for a consistent, distinct process to ensure that inmate complaints of staff misconduct are investigated in a timely, thorough and fair manner

Inmates often express their reluctance to complain to institutional management about inappropriate, even criminal behavior by staff. There is a perception, warranted or not, that such complaints will not be conscientiously and promptly reviewed by a person in authority and that appropriate action will not be taken if a complaint is upheld.

In September 1999 our Executive Director wrote to the Director General of Offender Affairs on this subject and stated:

“What I wish to bring forward is the issue of fairness and timeliness in such cases as a matter of policy. Accordingly, we offer the following suggestions for further discussion.

Inmates should be encouraged to report any case of abuse, threat or physical harm by staff, as soon as this occurs, to the Deputy Warden or the person in charge of the institution. There should be procedures in place for this to be done in a confidential fashion and for the complaint to be forwarded (or an interview convened) immediately.

On receipt of the complaint, the designated staff member, above, should inform the inmate of his/her immediate right to lay a complaint with the police and to consult legal counsel. The inmate should also be encouraged to record the following information [or provide information so that it may be recorded]:

- *The precise facts of the incident and any other events or information which may have led to it*

- Any witnesses to the incident or to any other events which might support the inmate's version
- Any written records which may exist relevant to the incident
- Any bodily harm caused by the incident

Where an inmate claims to have been injured he/she should be immediately referred to the Health Services Centre and the appropriate report of inmate injury should be filled out. The inmate will receive a copy of all the above information.

I recommend that there be consideration of whether to keep the inmate away from the accused staff member until the matter is resolved.

Police should be provided with all the above information when they attend.

Whether or not a complaint is laid with the police, the Warden, on reading the information which is gathered, above, should determine whether to convene an investigation into the matter, or to suggest that such an investigation be convened by the Regional Deputy Commissioner or the Commissioner.

There should be at least one community representative on the Board of Investigation into such allegations.

All complaints and resultant inquiries should be forwarded to our Office.

On a final point, it is clear that investigations into such matters and the staff disciplinary process might come into conflict at some point with respect to employee obligations to provide information, administrative fairness and the like. These elements would have to be considered in framing any new procedures".

Following months of discussions and correspondence, CSC believes the matter to be resolved, in that they have taken steps to ensure that:

- Direct inmate access to police to lodge complaints is provided
- A new process for investigating complaints of sexual harassment by staff will soon be in force
- Improvements have occurred to the process of reporting and recording inmate injuries

Beyond these specific measures CSC believes that current policy and practice otherwise addresses our recommendations.

My objective throughout our discussions with the Service has been to provide a distinct, coherent and inclusive system to which inmates may refer and have access in order to achieve timely and fair investigation and appropriate redress.

This system should ensure confidentiality and be perceived to protect against reprisals, while, at the same time, sanctioning vexatious, frivolous or bad faith complaints.

I do not believe that the Service responses, viewed as a whole, provide what I have recommended.

First, as we have pointed out on more than one occasion, the specific measures advanced by the Service in no way cover the broad range of staff misconduct that might occur.

Second, a number of the measures that CSC states exist in other policies do not provide the timeliness and informational thoroughness that we advocate.

Finally, there are gaps in the issues and facts that are considered in the policies.

Moreover, even if the "aggregate" of current policy were sufficient, this would not provide the self-contained process that is required. It is essential that inmates not be required to sift through a variety of policies in order to achieve an effective remedy.

The effectiveness of the investigation and the willingness of inmates to seek redress will surely be enhanced if a visible, fair and complete mechanism is made readily available for the review of serious and sincere complaints.

I recommend that the Service fashion a separate and well-publicized policy for investigation of inmate complaints of staff misconduct that will include the elements that we suggested in September 1999, including, at least:

- **early recording by the complainant of relevant information**
- **timely referral of the complainant to Health Services in applicable cases**
- **isolation of the complainant from the accused staff member during the investigation**
- **provision of complete information to police at an early juncture**
- **a timely decision by the Institutional Head on whether to convene an investigation**
- **community representation on investigation panels**
- **copying of all documentation to our Office.**

12. Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions

Issue: Whether the involuntary placement of inmate in a psychiatric hospital for extensive assessment by psychiatrists constitutes unlawful treatment without consent

An inmate was transferred from a medium security institution to a psychiatric hospital operated by the Correctional Service. The stated purpose of the transfer was for an assessment of risk for use at an upcoming National Parole Board determination of whether the inmate should be detained until Warrant Expiry, rather than being released after 2/3 of the sentence had been completed.

The inmate did not wish to participate in any assessment and, indeed, had expressed the wish to remain in custody until the end of the sentence.

Our Office expressed its objection to the transfer because we found that the placement in the hospital (a maximum-security institution) violated s. 88 of the CCRA, which provides that inmates must not be treated without their informed consent. The Service responded that the assessment that was the object of this transfer was not "treatment" for the purposes of the CCRA.

I wrote to the Commissioner on December 4, 2000, and re-iterated our view, based on our review of case law and legislation, that the intended procedure was indeed treatment and that, in any event, CSC policies underline that consent is required for assessments.

The Assistant Commissioner Corporate Services responded on February 2, 2001. He stated that it was "widely recognized" that assessment of risk in a correctional context is distinguished from assessment or treatment in a medical context. The risk assessment was conducted at the hospital by observing the inmate's conduct and by reference to relevant files. Only thereafter would assessment or treatment in a medical context be instituted, and these would require the patient's consent.

He also stated that the transfer constituted the least restrictive way of achieving the legitimate correctional objective of assessing risk prior to release consideration by the National Parole Board.

We maintain our view of the matter. The prolonged duration of the observation and review, conducted as it was by psychiatric experts, clearly rendered it an assessment within the scope of medical treatment. Compelling an inmate to undergo this process without consent cannot be considered a legitimate correctional objective. Nor can it be considered the "least restrictive measure" given the maximum security environment in which it took place.

This case sets an unfortunate policy precedent. The Service is permitted to circumvent the statutory requirement of informed consent to medical treatment and, in doing so, to increase an inmate's institutional security level. The Service does so simply by characterizing a "risk assessment" a procedure that, by any reasonable standard is a medical procedure.

I recommend that the Service:

- **rescind its policy of involuntarily transferring inmates to psychiatric hospitals under the guise of "risk assessment"**
- **clarify that all procedures involving significant, and more than transient, treatment, assessment, observation or evaluation by physicians or health care professionals is to be considered treatment for the purposes of s.88 of the *Corrections and Conditional Release Act* , and is thus subject to the informed consent of the inmate involved**
- **ensure staff compliance with the provisions of the CCRA and applicable Provincial health services legislation in all matters governing the admission and treatment of inmates in psychiatric institutions.**

13. Critical Incident Stress Intervention for Inmates

Issue: The timely and consistent provision of professional intervention for offenders following crisis situations.

A Correctional Service of Canada Investigation into the murder of an inmate in April 1999 recommended that: "The Service study how to improve critical incident stress management interventions with inmates. The policy and procedures for managing critical incident stress intervention with staff now appears to be well developed and working effectively. By comparison, the management of critical stress intervention for inmates is insufficiently articulate in defining the expectations on staff called to support inmates following a crisis."

The failure of the Service to reasonably manage interventions with offenders following crisis situations had been previously noted by both this Office and the Service's own investigations. In response to the April 1999 recommendation the Service undertook to prepare a document " which describes in appropriate detail the nature of the services to be provided to offenders following critical incidents, who is to provide them, and when the services are to be provided". It was projected that this document would be completed by January 15, 2000.

In June 2000 we were informed that a policy had not yet been finalized and were provided with a draft. In August 2000, following our review of the draft, we provided the Service with the following findings:

- The Service's failure to have clearly articulated policy and procedures for managing critical stress intervention with inmates, 16 months after the incident, is unreasonable and totally inconsistent with the Service's stated Policy Objective on Investigations: "to present relevant and timely information, that will help prevent similar incidents in the future and to demonstrate the Correctional Service of Canada's accountability."
- The current draft policy on intervention fails to define in appropriate detail, the nature of the service to be provided to offenders, who is specifically to provide them and when.

I recommend that national direction be issued immediately which:

- **ensures that critical incident stress management services are mandatorily offered to offenders, and**
- **provides a clear detailing of the specific services to be available, who is to provide these services and when they are to be provided.**

A further draft of the policy was forwarded to our attention in October 2000. While the proposed changes to the policy addressed the specifics of our recommendation with respect to content, no date on the proposed implementation of the policy was provided. In December 2000 we were advised that; "If the Policy Committee recommends acceptance of the policy, the earliest it could be in force would be by early summer 2001."

In January 2001, we restated our recommendation for immediate national direction on this matter and concluded that the Service's delay in taking corrective action was beyond unreasonable.

In March 2001, the Service offered the following comment; " Your concerns with regard to the delay in promulgating the policy on this issue are duly noted. As you were advised in earlier correspondence, the implementation of this policy, as well as others, was deferred following the establishment of the EXCOM Policy Committee in March 2000. The policy Committee has now reviewed the CISM policy (February 22, 2001) and recommends that Personnel and Training proceed with the EXCOM signoff of the policy. As previously mentioned, the earliest this policy can be in place would be the summer of 2001. A four month time frame is accounted for by the six to eight weeks required for EXCOM signoff, a month to resolve any issues raised during signoff, and a month for a final editing and review by Directives Management, Legal signoff and transmittal for signature by the Commissioner."

It has now been more than two years since the Service's Board of Investigation made its recommendation on critical incident stress intervention for inmates. Both the Service's investigative process and this Office over the past

two years have noted further specific incidents where the Service continues to fail to provide reasonable intervention. Yet, to date, no action has been taken.

14. Inappropriate and Demeaning Strip Search Procedure

Issue: The excessive delay in admitting inappropriate action and offering an apology

In May 1999, following an institutional disturbance, inmates were strip searched on return to their units. In one unit the procedure required uncircumcised inmates to retract their foreskin.

We wrote the Service questioning this practice and were advised that a regional investigation had been convened into the disturbance and that the strip searching procedure in question would be reviewed within the context of the investigation.

A copy of the investigative report was received in December 1999 and provided no comment on the strip searching procedure. We again wrote the Service in January 2000 requesting the Senior Deputy Commissioner's comments and a detailing of the actions taken in response to the inappropriate and demeaning strip search procedures previously noted.

The Service's initial position on this matter was that the procedure in question was conducted in accordance with the training afforded staff within that region. We were further advised that subsequent training had been provided "with respect to the searching of inmates to ensure that the very essence of the law and our policy is respected".

As the Service's comments on this matter were less than clear we wrote the Service again in March 2000 asking: "Is it the Service's position that requiring inmates to pull back their foreskin is an authorized element of a strip search? Under what circumstances is such action authorized?"

The Senior Deputy Commissioner responded in April 2000 stating, "I would like to make it clear that the Service does not condone this particular searching technique under the circumstances that it occurred ... To avoid similar incidents from being repeated a memorandum has been issued to institutional heads to ensure that staff are not routinely asking uncircumcised inmates to retract their foreskin, unless there are specific and reasonable grounds to believe that contraband is hidden in this manner. A copy of this memorandum was sent to your office as verification of the Region's commitment to stop this unauthorized strip searching practice".

We wrote the Service again in May 2000 asking whether the inmates who were subject of the strip search had been notified that the technique was not condoned and offered an apology for the Service's inappropriate action. The Senior Deputy Commissioner responded in July of 2000 stating that "having reviewed these issues, we have concluded that notification and apologies are not required in this situation".

In support of this position the Service offered the following: "Section 45 of the *Corrections and Conditional Release Regulations* requires inmates to, among other things, bend over or otherwise enable staff to perform the visual inspection. Given the wording of section 45, it would not be unreasonable for staff to believe in good faith that they had the legal authority to make this type of request. Based on these facts, the Service is not prepared to concede that their action was inappropriate".

The Senior Deputy Commissioner was advised in August 2000 that we found the Service's decision on the offering of an apology and their unwillingness to concede the inappropriateness of the strip search procedure to be unreasonable. I further reviewed these matters with the Commissioner in November 2000 and was advised in December 2000 that she had asked the Regional Deputy Commissioner to issue an apology to each offender that was subjected to the irregular search. An apology was issued to each offender on January 29, 2001.

While I appreciate the Commissioner's personal review of this matter and the timeliness of her corrective action, it should never take 20 months to admit an error and offer an apology.

15. Mental Health Services for Female Offenders

Issue: The provisions of mental health programming in a coordinated, responsive and timely fashion by qualified professionals

A female offender housed within a maximum security unit of a male penitentiary committed suicide after 51 consecutive days in segregation. Following our review of the circumstances associated with this tragic incident, inclusive of the Service's internal investigation, the results of the Coroner's Inquest and offers to meet with the Service to review concerns raised by this case, we provided the Service with the following finding:

The Correctional Service of Canada failed this individual. This failure was not the result of an absence of effort or caring by front line staff. This tragedy speaks directly to the Service's failure:

- to adequately resource the Women's Maximum Security Unit, given its increase in population and programming requirements;
- to establish standards for the certification and training of mental health professionals working with high risk, high need female offenders;
- to reasonably resource, implement and monitor their Mental Health Strategy for Women Offenders as approved by the Service in 1997;
- to operationalize their Regional Intensive Healing Program for Federally Sentenced Women designed to co-ordinate the assessment and programming efforts of the Regional Psychiatric Centre and the Women's Maximum Security Unit; and
- to finalize a national policy on the Prevention and Management of Suicide and Self-Injury, a policy which has been in consultation for three years.

In summary: The subject's psychiatric diagnosis of October 1999, while in the provincial correctional system, raised significant mental health concerns. She was transferred to the federal system in November 1999. This diagnosis was not documented on any file at the federal institution. The Intake Assessment Report completed by the Service states "no mental health concerns or previous suicide history". The psychology file is bereft of relevant information with the first reference to suicidal ideation's or self-injury not mentioned until January 21, 2000. The subject is placed in Administrative Segregation on December 16, 1999, and commits suicide February 5, 2000, following 51 consecutive days in segregation, "with no sight", according to the Service's Board of Investigation, "as to when she would be released".

The psychological assessments and reports required by the Service's Intake and Segregation policies were inadequate. The "Psychologist" assigned these responsibilities was new to the Service, had received no training and was unaware of her responsibilities in these areas. There is no evidence that the Warden, responsible for administrative segregation placements, or the Independent Chairperson, responsible for punitive segregation sentences, were aware of or advised of any mental health concerns associated with this case. The "Mental Health Nurse" who last met with subject in Segregation had been employed for only three weeks, with no specific training having been provided in terms of high risk, high need female offenders, self-injury or suicide prevention. There is limited, if any in-house training provided to mental health staff related to the assessment and treatment of high risk, high need female offenders.

The professional registration and supervision standards required by the Service for those providing psychological services were not met by those identified as "Psychologists" within the Board of Investigation Report. The term "Mental Health Nurse" used by the Board of Investigation throughout its Report reflects the

nurse's work location, Health Care Centre vs Mental Health Unit, not their training or professional qualifications. There are no requirements for nurses assigned to the Mental Health Unit to be registered psychiatric nurses. The Board of Investigation through the unqualified use of the terms "Psychologist" and "Mental Health Nurses" has, perhaps unintentionally, left the impression of a level of professional mental health services beyond that which was actually available.

Although the subject was seen by numerous staff members who were obviously concerned with her well being, their efforts were, at best, uncoordinated. One of the "Psychologists" for example, after having two counselling sessions in segregation with her during early December, went on holidays. There is no evidence that anyone followed-up. The next recorded counselling session with the "Psychologist" is February 4, 2000, the day before the suicide. There is no documented evidence of any consultation or case planning between the psychiatrist, psychologists, nursing staff or elder. There is no evidence of any follow-up on the recommended transfer to the Regional Psychiatric Centre. In short, no one appears to be in charge of this case.

The Warden wrote the Regional Deputy Commissioner in January 2000 saying she did not have adequate resources to reasonably operate the Women's Unit. These Maximum Security Units, in male penitentiaries, by the Service's own account house high-risk, high need women. The Service has no staffing formulae for the provision of mental health services and programming within these Units, despite the fact that they have been in existence for four and a half years.

The bottom line was that a young woman died, in part, because the interventions, resourcing, staff training, programs and policies designed to address her needs remain on the bureaucratic drawing board.

I recommend that the Service immediately initiates an Audit of the mental health programming provided to Women Offenders and that the Audit Team:

- **include mental health professionals from outside the Service;**
- **focus on the standards for the certification and training of mental health professionals providing the services;**
- **pay specific attention to the mental health services being provided at existing Women's Maximum Security Units; and**
- **meet with representatives from this Office during the Audit.**

I further recommend that the Audit be finalized by November 15, 2001.

A recent response from the Service does not address the specifics of either our findings or the recommendation.

16. Sexual Harassment Policy

Issue: The absence of a sexual harassment policy inclusive of a thorough, independent and timely mechanism for addressing offender complaints

The Correctional Service of Canada in 1995 lifted its restrictions on male employment in women's prisons. Specifically the Service decided that men could fill the roles of Primary Workers in the regional facilities, including the supervision of women inmates in their living units.

Madame Justice Arbour in her 1996 Report with respect to cross-gender staffing recommended, in addition to the development of explicit protocols, selections and training processes, that:

- The sexual harassment policy of the Correctional Service be extended to apply to inmates;
- A woman be appointed to monitor and report annually, for the next three years, on the implementation of the cross-gender staffing policy and on any related issues, including the effectiveness of the extension of the sexual harassment policy to the protection of inmates.

The Service's initial response to Justice Arbour's recommendation on the extension of its sexual harassment policy was; "Accepted in Principle-Research into specific sexual harassment policies to protect offenders has begun. A draft issue paper will be completed by May 30, 1997."

A Cross-Gender Monitor, independent of the Correctional Service, was appointed in January 1998, with a mandate consistent Justice Arbour's recommendation. The Cross-Gender Monitor's Third Annual Report was provided to the Correctional Service in September 2000. With respect to the extension of the Service's sexual harassment policy the Report states: "As recommended in our First and Second Annual Reports, it is recommended that CSC develop a sexual harassment policy that clearly prohibits sexual harassment of inmates by staff. This policy must clearly articulate (a thorough, independent and timely) mechanism for handling such complaints".

This Office has been communicating with the Correctional Service of Canada for a number of years in an attempt to promote the development and implementation of a sexual harassment policy. Our last representations were provided to the Service in February of this year in response to yet another draft policy on Investigations of Allegations Made By An Offender Of Sexual Harassment On The Part Of An Employee Or Contractor.

In response to our latest representations we were advised that "once the consultation results have been evaluated the Service will further articulate a response to your concerns and/or incorporate them into future drafts of the policy."

It has now been five years since the Service accepted in principle the recommendation of Justice Arbour. Our review of the Service's management of sexual harassment complaints from offender indicates clearly the need for national policy and direction for the investigation of such complaints. The time for "future draft policies" has long passed.

I recommend that the Service immediately implement a policy on the Investigation of Allegations made by an Offender of Sexual Harassment which provides:

- that investigations are convened by the Deputy Commissioner of Women or if the complainant is male the Regional Deputy Commissioner;
- that a copy of all convening orders is forwarded to this Office;
- that all members of the Board of Investigation are trained in managing sexual harassment complaints;
- that at least one Board member is from outside the Correctional Service and that all Board members are independent of the facility where the complaint was filed;
- that complainants are consulted both during the investigation and prior to finalizing the report in order to provide additional information and comment which will be recorded as part of the final report;
- that a copy of all finalized reports is provided to both complainants and this Office in a timely fashion; and
- that responsive follow-up action by the convening authority is initiated in a timely fashion.

17. Classification of Offenders Serving Life Sentences

Issue: Whether the Service can require all offenders serving life terms to serve at least the first two years of the sentence in maximum security institutions

On February 23, 2001, the Correctional Service issued a new policy to the above effect.

The policy change was accomplished by a simple mathematical mechanism. The "Custody Rating Scale" a tool which assigns values to the three

elements of offender security classification - Public Safety Risk, Escape Risk and Institutional Adjustment - was revised so that a life sentence automatically results in a prohibitively high Public Safety rating for a two-year period.

As a result, irrespective of any other considerations "lifers" must serve their first two years in a maximum-security setting. Only in exceptional cases, by decision of the Assistant Commissioner Correctional Operations and Programs may the placement be "overridden" and the offender placed at lower security.

Obviously this change will have a serious effect on offenders who are sentenced to life terms. This is all the more the case because the frequency of review of their security classification has also been revised under the new policy. This will occur every two years, throughout their sentences, contrary to the annual reviews that will take place for other offenders.

The adverse consequences of the new policy are not limited to those directly affected. As maximum security populations grow - recent data indicate that half of the target group would normally be placed in lower security - this will give rise to increased expenses and staffing needs, for example for housing, security, supervision, programming and case preparation purposes.

Moreover the effect of being housed in the strictly controlled and, to say the least, stressful maximum-security environment will produce special challenges and disadvantages for young, aboriginal, older and disabled offenders. Attempts to resolve these issues will again require added resources.

The current situation of Women Offenders will produce more even drastic results. More women will be housed in the unacceptable circumstances of maximum-security units in men's institutions. In Ontario, where no such units exist, women will be effectively exiled to other Regions.

Notwithstanding the severity of the above consequences, perhaps the most prominent casualty is the Service's avowed commitment to compliance with the law.

It is not simply that this policy flies in the face of the CCRA requirement to determine the classification and housing of offenders on an individual, case-by-case basis, according to a whole range of factors - not simply the offence committed. It is not simply that the policy patently ignores the statutory requirement of the least restrictive custody, introducing the goal of retribution to a legislative scheme that specifically disallows such a consideration.

The real problem is that this was done virtually on the spur of the moment, targeting, for no apparent urgent or valid purpose, a small element of the correctional process. The real problem is that this occurred in marked

contradiction of the Service's purported response to the Arbour Commission's strong recommendations that CSC make compliance with the law its priority.

If this kind of measure can be adopted in such a hasty and unconsidered fashion over such a discrete aspect of the correctional system, what message does this send:

- to the line staff person who has been told, since Arbour, to observe the spirit and the letter of the law in his/her every action, even where this is extremely inconvenient?
- to the inmate who wants to believe that his/her expectations about basic aspects of custody and release will not be suddenly modified for no apparent reason?
- to the community representative whose ability to effect solutions in cooperation with the Service must be based on some reasonable assurance the rule of law will not be ignored?

My Office has heard, directly or indirectly, numerous complaints about the new policy from members of all these groups. In particular, I wish to share some of the comments that we have received from non-governmental organizations.

From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

" This policy imposes an arbitrary standard that flies in the face of CSC's overarching responsibilities to utilize the least restrictive correctional interventions and environments consistent with public safety. It also will necessarily raise unfounded questions regarding the value and importance of progressive community-based programs."

From the John Howard Society of Canada:

" Aside from the apparent illegality of this policy, we also feel that it is fundamentally bad correctional policy. It justifies the unnecessary use of maximum security and that is abuse. The courts have already upheld, in other circumstances, that unnecessarily high levels of security are in themselves wrongful detention"

From the Church Council on Justice and Corrections:

"We find the decision draconian in nature. We believe it is a violation of Correctional Service of Canada's mission statement and corrections policy developed over many years. It could be a violation of the law, which remains to be seen, and it certainly is a serious undermining of the values and spirit of so many who work within [CSC]".

From the St. Leonard's Society of Canada:

" The policy has no apparent foundation in research or evidence. It neither furthers public safety nor the rehabilitation of the prisoner. In fact, it may have the opposite effect by developing in the correctional service a precedent for unfair treatment of prisoners based on a very superficial framework of offence based management. Arbitrary prison placement cannot be justified and should not be tolerated. Denunciation is not the mandate of Corrections either in law or theory."

I brought our concerns, and those of the various community groups, to the Commissioner on April 9, 2001. Pursuant to s.177 -179 of the CCRA I found that the Service's decision to create the policy was:

- a) contrary to law
- b) unreasonable
- c) improperly discriminatory to specified offenders groups

I recommended that the policy be immediately reversed.

The Commissioner responded on April 30, 2001. The essence of the rationale for declining my recommendations and maintaining the policy was as follows:

"It is important that CSC determine a security classification for the offender by taking into consideration, amongst other factors, the seriousness of the offence and the sanction imposed. In the case of murder and the minimum life sentence, we are facing the most serious offence and sanction that can be dealt with under our criminal law. This is reflected in CSC's determination of the initial security classification of the offender."

In my view the Commissioner fails to address the specific points that I raised in my letter. Moreover, she provides no link between the classification issues that she cites and the need to implement the specific, onerous measures contained in the policy. At the very least, one is left wondering why this specific sanction was so suddenly necessary. As compared to

- the "seriousness" of all other offences and
- the classifications imposed for the same offences on the day before the new policy was issued

...why was two years in a maximum-security prison now an automatic requirement? What problems had so suddenly arisen with the normal way of classifying offenders that it became necessary to change course in mid-stream?

I have recommended that this matter be referred to dispute resolution under the Memorandum of Understanding between my Office and the Correctional Service.

Nevertheless I am including the matter in my Annual Report because I wish to preserve the opportunity for it to be addressed by the Minister and Parliament at the earliest possible juncture.

As to the argument that a retributive measure such as this policy is only just and appropriate I can only say that this argument does not appear to reflect the intentions of Parliament in enacting the CCRA. As well, it just doesn't make sense in the context of a reasonable and coherent approach to corrections.

Beyond this, I will simply draw your attention to the following:

"We must not forget that when every material improvement has been affected in prisons, when the temperature has been adjusted, when the proper food to maintain health and strength have been given, when the doctors, chaplains and prison visitors have come and gone, the convict stands deprived of everything that a free man calls life. We must not forget that all these improvements, which are sometimes salves to our consciences, do not change that position."

Winston Churchill, 1910

I recommend that the policy of adjusting the Custody Rating Scale to ensure that offenders serving life sentences for first- and second-degree murder are placed in maximum security penitentiaries for at least two years be immediately rescinded.

18. Women Offenders

The position of this Office, at the time of the decision in 1996, to place maximum security women and women with serious mental health problems in male penitentiaries, was that it was inappropriate. I indicated that such placements, despite the Service's identification of these women as "high risk, high need", were discriminatory and that regardless of the accommodations made it was in reality a form of segregation. The women were not only removed from association with the general population of the institution they were housed in, they were as well segregated from the broader general population of the women's regional facilities. I argued that this form of segregation, based on security classification and mental health status placed these women, in terms of their conditions of confinement, at a considerable disadvantage to that of the male offender population.

I was initially advised in September 1996 that these placements were "temporary" and that the women would be returned to the Regional Facilities as soon as possible. In September 1999 the Service announced the development of an Intensive Intervention Strategy. This strategy called for the modification and expansion of enhanced units at the regional facilities to accommodate

women offenders classified as maximum security. The strategy as well called for the development of Structured Living Environment houses for women with mental health needs. The projected completion date for these changes, which would allow for the closing of Women's Units in male penitentiaries, was September 2001. I am now advised that the closing of these Women's Units is expected in the Spring of 2002.

This continuing situation remains totally unacceptable. These units in male penitentiaries were neither intended nor resourced to manage high risk, high need women offenders. The Service has never established a staffing formula for these units, the staff were not initially selected with regard to established criteria for working with women offenders and specific training on the management of high risk, high need women offenders has been limited.

The end result has been high staff turnover, burnout, a significant increase in security incidents, and low staff morale.

I recommend, in addition to the Audit of Mental Health Programming for Women, that an immediate review be initiated of the Women's Units in Male Penitentiaries, focused on:

- **resource levels and staff training requirements to ensure the existence of a safe, secure and humane living and working environment; and**
- **the provision of programming, cultural and recreational activities consistent with those available within the regional facilities.**

I identified in last year's Annual Report a number of matters which in my opinion required immediate attention:

- the Service's 1997 Mental Health Strategy for Women had not been fully implemented;
- the verification of the Service's security classification tools for Women and Aboriginal offenders had not been finalized;
- the Service's review of factors predictive of suicidal behavior and self-injury had not been initiated;
- the failure of the Service to provide a minimum security environment for women offenders consistent with that provided to male offenders;
- the inordinantly high number of visible minority women incarcerated (40%); and
- the disadvantaged position of Aboriginal offenders which represented 23% of the incarcerated population, yet only 11% of those on community supervision.

These areas of concern were further detailed in a Report on Federally Sentenced Women's Issues provided to the Deputy Commissioner for Women in October 2000. This report concluded that "the failure of the Correctional Service of Canada to fully implement Madame Justice Arbour's recommendations, in

particular that the position of Deputy Commissioner for Women be one that has full line authority over women's corrections, has stalled the implementation of comprehensive policies and procedures to address the systemic issues that affect all Federally Sentenced Women. Madame Justice Arbour's hope that the Service would be creative in responding to the unique needs of women has not been fulfilled".

I recommend that the Service develop an Action Plan with specific performance measurements and time frames to address:

- **the full implementation of the Service's 1997 Mental Health Strategy for Women;**
- **the verification and implementation of the security classification tools for Women and Aboriginal offenders;**
- **finalizing their review of factors predictive of suicide and self-injury;**
- **the provision of a minimum security environment for women consistent with the least restrictive principle of the legislation;**
- **the high number of visible minority women incarcerated in federal institutions; and**
- **the continuing disadvantaged position of Aboriginal Women Offenders in terms of timely conditional release.**

I recommend that this Action Plan be finalized and presented to the Service's Senior Management Committee by November 2001.

I recommend that the Service re-visit its rejection of Madame Justice Arbour's recommendation that, the "women's facilities be grouped under a reporting structure independent of the Region, with the Wardens reporting directly to the Deputy Commissioner for Women".

There are currently significant challenges facing the Women's sector. As I have detailed there are a number of previous commitments yet to be actioned, the population continues to increase and the eventual placement of maximum security women at the Regional Facilities will measurably change their correctional environments. The Deputy Commissioner for Women added to her responsibilities a year ago those of the Service's Senior Deputy Commissioner. I believe that both of these Deputy Commissioner positions are full time jobs. I further believe that without full time focused leadership and an acceptance of the responsibilities recommended by Justice Arbour the challenges will not be met.

I recommend that the Deputy Commissioner for Women be staffed on a full time basis.

19. Aboriginal Offenders

The discriminatory impact of our criminal justice system and the resulting disadvantaged position of Aboriginals caught up in that system has been known for decades. While Aboriginals make up approximately 3% of the general Canadian population they represent nearly 20% of the federal prison population.

The areas of concern associated with this Issue, go beyond over-representation and require a focusing on what happens to Aboriginal offenders while in the care and custody of the Correctional Service of Canada. A Task Force report more than a decade ago indicated that Aboriginal offenders were less likely to be granted temporary absences and parole, were granted parole later in their sentence and were more likely to have their parole suspended or revoked. This unfortunately remains the reality despite a decade of effort.

I recommend that the Service monitor on an on-going basis the impact of their decisions on the Aboriginal Offender population, focusing on:

- **Segregation**
- **Transfers**
- **Discipline**
- **Temporary Absence/Work Release**
- **Waivers, Postponements and Adjournments of Parole Reviews**
- **Detention Referrals**
- **Suspensions and Revocations of Conditional Release**

I recommend that the results of this monitoring be reported on a quarterly basis and reviewed by the Service's Executive Committee.

A number of years ago I made two recommendations intended to be a first step in addressing the continued disadvantaged position of Aboriginal offenders. First was that the Service ensure that a senior manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, was a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels. Second, that the Service's policies and procedures be independently reviewed to ensure that systemic discriminatory barriers to timely reintegration were identified and addressed.

The Service in response to the first recommendation indicated that "Aboriginal Issues is now (as of March 2001) a standing item on its executive committee agenda". They further state that "the creation of a Director General position for Aboriginal Issues ensures that relevant issues are discussed and considered at the executive level".

The objective of my recommendation was not the introduction of "Aboriginal Issues" at the executive level, but rather that an Aboriginal perspective be part of all considerations and decisions taken by the Service's executive committees at all levels within the organization. Further, the Director General is not a permanent member of the national executive committee and the Service has provided no comment with regard to the regional and institutional levels of the organization.

In response to my second recommendation concerning an independent review of policies and procedures, the Service advised that the Office of the Auditor General "will be conducting an inter-departmental audit of the Aboriginal Justice System". Although I support this undertaking, given the information provided by the Service to date, it is not clear that the audit design, when finalized, will address the discriminatory aspects of the Service's policies and procedures. We will be meeting with the Auditor General's staff to review this matter.

I do not believe that the Service's responses to date have addressed either the specifics or the intent of my earlier recommendations. I further believe that my position on these matters is consistent with the intent of the Parliamentary Committee* recommendations concerning the appointment of an Aboriginal Deputy Commissioner and the evaluation of the reintegration processes available to Aboriginal Offenders.

I recommend, given the gravity of this Issue and the continuing disadvantaged position of Aboriginal Offenders, that:

- **a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal Programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels; and**
- **the Service's existing policies and procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and should be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.**

* A WORK IN PROGRESS:

The *Corrections and Conditional Release Act*
Sub-committee on *Corrections and Conditional Release Act* of the
Standing Committee on Justice and Human Rights

Status of Case Summaries from 1999-2000

Annual Report

Cases Involving Strip Searches

ISSUE 1: Use of force to facilitate a rectal examination in the course of a strip search without appropriate authorization or reasonable grounds

ISSUE 2: Authorization to conduct a strip search on all offenders in a facility in contravention of law and policy

On October 18, 2000, I spoke to the new Commissioner about these cases, reiterating the points that we raised in the 1999-2000 Annual Report.

The Commissioner responded December 28, 2000.

Regarding the forced strip search (issue 1) she indicated:

- that she agreed that the procedures used were inappropriate***
- that the inmates were issued a partial apology.
- that a Task Force on Strip Searches would be struck to ensure that these were carried out properly in future

[It should be noted that, in admitting that the searches were inappropriate, the Commissioner did not mean that they should not have taken place or that they were not justified. She meant only that the inmates should have been warned, and given the opportunity to comply, before force was used to effect the searches.]***

The Commissioner invited this Office to assist in developing the scope and terms of reference for the Task Force on Strip Searches. A preliminary meeting was held in February 2001. The specific terms of reference and time frames are being finalized.

With respect to the exceptional search (issue 2), the Commissioner stated that the Service had acknowledged deficiencies regarding the preparation of post-search documentation and had taken action to address them.

I wrote back to the Commissioner on January 30, 2001 reiterating our previous findings and recommendations on the two cases. I expressed my interest in establishing a dispute-settlement mechanism to bring closure to all three matters.

In March 2001 we received letters from the Assistant Commissioner Corporate Development reiterating the Commissioner's December 28, 2000 position and stating that it did not consider dispute-resolution an appropriate mechanism for attempting to resolve legal issue.

In late March 2001, I met again with the Commissioner and urged that at least one case be submitted to dispute-settlement. I underlined the importance attributed to such mechanisms in the Memorandum of Understanding between the CSC and OCI. It was agreed that one issue would be selected by the Service and then another issue would be selected by the OCI for submission to dispute-settlement.

Status of the cases

Our Office maintains its view that all disputes between ourselves and the Correctional Service can be resolved by dispute settlement procedures including, but not limited to the examples cited in the Memorandum of Understanding:

- *Mediation, facilitation, non-binding arbitration or other alternative dispute resolution mechanism*
- *Review by an expert from outside the parties, the department, or the government*
- *Joint on-site investigation at the location where the problem arose*
- *Formal or informal hearings*
- *Supplementary research*
- *Consultation with persons and stakeholders*

We believe that disputes as to law and legal interpretation clearly fall within the subjects that could be referred. I am pleased that the Commissioner has agreed to submit two cases to dispute resolution. I am confident that this exercise will vindicate the use of the dispute resolution process.

Pending further developments, nevertheless, I maintain the following recommendations in these cases:

A. Use of force to effect a strip search

That the Service acknowledge:

- **that the provisions of s.50 and 51 of the *Corrections and Conditional Release Act* should have been considered before a decision was taken to authorize the use of force.**
- **that the use of force was illegal and unreasonable in that, pursuant to s.50 and 51 there were no reasonable grounds to believe that the inmates were carrying contraband in a body cavity.**

That the Service take measures, including, but not restricted to its proposed Task Force on Strip Searches, to ensure that, within two months, such searches are effected in accordance with law and policy.

B. Exceptional strip search

That the Service acknowledge:

- that the search was authorized unreasonably and in a manner contrary to law and to established policy
- that the contents of the post search report were prepared in a manner which is contrary to law
- that the contents of documentation surrounding the search, including the required authorization and reports, were produced in a manner that was contrary to established policy and unreasonable.

That the Service take measures to ensure that, within two months, all such searches be authorized and documented in accordance with law and policy, to be confirmed by a compliance audits of all institutions effected within one year.

Meeting the Needs of Disabled Offenders

ISSUE 1: Inadequacy of preparation to provide disabled offenders with an appropriate release plan

ISSUE 2: Inadequacy of facilities to meet the needs of disabled offenders

ISSUE 3: Access of Correctional Investigator to information considered in Canadian Human Rights Commission proceedings

This matter, initially reviewed in last year's Annual Report, arose from our investigation of the complaints of two disabled inmates. We found that the Service did not procure accessible accommodation for the inmates until after they were entitled to be released to the community.

We wrote to the Service on these cases and on the broader issue of the Service's failure to provide accessible accommodation despite being aware of the problem for several years.

The Service replied to our representations in early January 2001, indicating that CSC was currently deficient with respect to accessibility but would meet its requirements by end of March 2001. Unfortunately the precise nature of these commitments was unclear, so we wrote for clarification on January 30, 2001, and received a response on March 8, 2001.

In essence, the response was that:

CSC had one institution accessible in each Region for each Security level and provisions of accessibility in mental health facilities. Unfortunately there was no guarantee that more than one institution per Region would be accessible at each security level.

We find that this could create problems for inmates:

- a) who, for security reasons, are not able to integrate populations at the accessible institutions or
- b) who would have better access to community support or to programmes if they were placed in the non-accessible institutions

As well, not all Regions had more than one accessible Community Residential Facility [residences administered by non-governmental agencies under contract with CSC].

On the two specific cases the Service continued to decline dealing with us pending completion of a review by the Canadian Human Rights Commission on the same subject. The Service felt that the confidentiality of the CHRC process precluded discussion with our Office.

Status of the case

The Service's standard for what is meant by "accessible" remains unclear. In the course of recent discussions with staff from the Older Offenders Division we were provided with descriptions that seem to clarify what is necessary in this regard.

Under "Accommodation Planning", the Division's draft report recommends the implementation of "accessibility" and "specialized areas".

In the former category the Report sets the goal:

That there be sufficient CSC facilities of all types, in each region, that are fully accessible and equipped to provide the necessary living aids for offenders with disabilities and age-related impairments or ailments at the institutional and community level, according to the size of the population.

"Specialized Areas" is defined as

...a fully accessible unit/range/house staffed and resourced to meet the special needs (physical, mental, psycho-social, emotional and spiritual) of an aging population and those with conditions that prohibit them to adequately function independently in a regular correctional setting (institutional and community).

We endorse these descriptions and I **recommend that the Service create accessible environments, as described in the Report of the Older Offenders Division, in CSC premises before the end of 2001.**

I further recommend that the Service take measures to ensure that accessible facilities are available in a sufficient number of Community Residential Facilities to meet needs within the same period.

As to numbers of accessible units, we find that providing only one accessible institution per region at each security level is inadequate. This will not meet special needs of inmates who may be unable to integrate the population of the specified institutions or who would otherwise not meet the criteria required under s. 28 of the CCRA if placed in such an institution.

I recommend that, by the end of 2002, all institutions be rendered accessible to the extent necessary to permit all inmates with disabilities to be placed in institutions in accordance with the criteria for placement of the CCRA and the needs of the offenders concerned.

Finally, we continue to disagree with the Service's decision not to address our concerns on the two specific cases in view of the matter being before the Canadian Human Rights Commission. We are convinced that, if necessary, through consultation with the Service and the Commission, we could identify items whose consideration might be deferred while still permitting us to exercise our mandate.

That being said, we find that we have the statutory authority to compel the Service to provide us with information on the issue and that nothing precludes the Service from discussing the matter with us.

I recommend that the Service respond at an early juncture to our inquiries in the matters that are currently before the Canadian Human Rights Commission.

Housing of Minors in Penitentiaries

ISSUE 1: The inappropriateness of placing Young Offenders in penitentiaries in association with adult offenders

ISSUE 2: The role of CSC representatives at Court hearings considering placement of Young Offenders in federal custody

As of our last Annual Report we had expressed our view to the Service that minors should never be admitted to penitentiaries in association with adult offenders. We urged that CSC staff who appeared at hearings to decide whether

to house young offenders in penitentiary should express this view in a proactive fashion. Pending needed changes to legislation to conform to international law prohibiting co-confinement of adults and children, we urged the Service to put into place programs and processes aimed at meeting the needs of young offenders.

We received a reply from the Commissioner to our reporting letter on May 16, 2000. Unsatisfied with the response, we indicated that we intended to raise the matter with the Solicitor General on June 16, 2000.

With the appointment of a new Commissioner in September, I decided to re-visit the matter with her and did so on October 18, 2000, reiterating the concerns that we had expressed to her predecessor.

The Commissioner responded on December 28, 2000, indicating that CSC

- will manage young offenders on case-by case basis
- recognizes rights of the Courts to direct federal incarceration of young offenders
- had tasked Human Rights division of CSC with establishing guidelines for appearance at hearings by CSC staff where federal custody of minors is at issue.

The Commissioner invited us to contact the Justice Department, through the Solicitor General, with our suggestions on the issue.

I wrote to the Solicitor General January 30, 2001, recommending that young offenders never be housed in federal institutions with adult offenders unless the adults were family members.

The Minister responded March 20, 2001, indicating that the government will only use penitentiaries for the most serious cases, where all other alternatives have been exhausted. He indicated that Bill C-7 [Youth Criminal Justice Act] addresses many of our concerns.

In April we received information on the Service's information package for CSC staff appearing at young offender hearings. This package has three flaws, in our view:

- The document instructs CSC representatives to provide only information and not opinions. The Act, on the contrary, requires the Court to consider CSC **recommendations**. This we interpret as creating a positive duty to provide opinions - findings and recommendations based on the facts
- The document retains a weak approach on whether CSC considers it unacceptable to place youth in penitentiaries - the Services does not encourage this but respects the right of the Courts to require it
- The document vacillates on options available for young offenders in penitentiaries, indicating concern but nothing definite on programming or placement.

A very recent concern has been the newly introduced CSC policy of requiring inmates convicted of First or Second Degree Murder to spend at least two years in maximum security. This could result in severe consequences for young offenders who are required to serve time on federal custody under the current or the proposed legislation. I wrote to the Commissioner on this matter on April 9, 2001, recommending that the policy be immediately rescinded.

Status of the Case

In our view, Bill C-7 does not address our concerns. In fact, it could permit custody of a greater number of young offenders, at a younger age than under the current legislation.

We remain convinced that it is never appropriate to house minors in federal penitentiaries and that the Service, to date, has done very little to address the needs of young offenders within its walls.

I recommend that the Service and the Solicitor General urge amendments to young offender legislation that would prohibit their placement in penitentiaries in association with adults.

Pending the above amendments I recommend that the Service create housing, programming and case management policy and procedures to meet the specific needs of young offenders who are placed in penitentiaries.

I recommend that, when appearing in Court for a determination of whether young offenders should be placed in a penitentiary, Service representatives:

- **make it clear that the position of the Service is that placement in penitentiary is never appropriate**
- **underline the lack of specific housing or programming currently available for young offenders**
- **make recommendations to the Court with respect to the above in proactive fashion rather than respond only to direct questions.**

Access to Traditional Aboriginal Healers (Policy Inertia)

ISSUE: Implementing measures to provide access to traditional healers for aboriginal inmates

In our last annual Report we sought a clear policy from the Service which would make health service staff more aware of the role of Traditional Aboriginal Healers and facilitate inmate access to Healers. At the time of our last Annual

Report the Service had indicated that its project in this matter had been delayed and completion was expected in the spring of 2001.

Early in the new fiscal year, we made further inquiries on progress with this project.

On October 16, 2000, the Service responded that the time frames had been adjusted in order to provide a process that would meet the cultural perspectives and expectations of native representatives.

On January 2, 2000, we asked for a meeting with CSC to review the issue.

On February 16, 2001, the Service responded that a meeting between Service representatives and Healers would take place in early March 2001, to which our Aboriginal specialist had been invited. It stated further that "we may, indeed, meet to discuss this issue".

On May 25, 2001, the Service indicated that they were developing an action plan to implement directions given by Elders and Healers who participated in the March meeting and that concrete steps will now be taken to meet the objectives of providing inmates access to medicines and Healers.

Considering the delays that have already taken place in this matter, I **recommend that the CSC action plan for providing access to Aboriginal Healers be completed and the measures implemented by October 1, 2001.**

Works In Progress

Issues Currently under Consultation between the Correctional Investigator and the Correctional Service

This year I have decided to provide information on subjects that we have been discussing at some length with the Service. While these discussions are not yet complete, we believe we should comment on them for a number of reasons.

- They are topics of great importance to offenders
- They illustrate how we interact with the Service in policy development and in working groups that target generic problems
- Definite trends have been identified and it is helpful for us to clarify our views on the progress that has been made and on our expectations.

I emphasize that our purpose is not to provide conclusive findings or recommendations. I simply wish to describe and to acknowledge the work being done and to provide a fair indication of what might become findings and recommendations in future Reports.

a) Administrative Segregation

It has been almost six years since Madame Justice Arbour recommended major adjustments to the administrative segregation system - in particular heightened compliance with law and independent review of segregation placements. It has been more than four years since the Task Force on Administrative Segregation produced its report and the Service instituted major reforms to internal policies and practices.

These changes were intended to improve procedural compliance with law and policy and, more important, to improve the **effectiveness** of the administrative segregation review system - in other words to minimize the number and duration of placements by maximizing reintegration options and alternatives to segregation.

On one issue, the Service declined the Task force's recommendation - pilot projects involving independent review of administrative segregation.

In the past 18 months we have noticed "slippage" on many of the procedural rules that the Service put into place. Moreover, we have found that progress has been singularly lacking on many fundamental "effectiveness" objectives - significant reduction in admission and duration of segregation placements.

Finally, the problem of double-occupation in segregation has remained.

In May 2000 the House of Commons Sub-Committee reviewing the CCRA recommended that independent review be adopted. In October the Government responded by calling for enhanced internal review with external membership.

To her credit, the new Commissioner of Corrections recognized the problems that we have identified, above, and appointed Mr. Jim Laplante to coordinate solutions.

To date there had been significant movement on some fronts.

- The Service expects to have eliminated double occupancy in segregation by September 2001
- A pilot program involving the participation of a person from the community in 30-day segregation reviews, geared toward improving effectiveness of the segregation process is to be in operation in the fall and completed by March 2001
- Within the Pilot Project the role of Regional Segregation Oversight Managers in promoting effective review and reintegration will be reviewed
- Mr. Laplante and Health and Legal Services are reviewing the status of "isolation" of inmate patients in a mental health care context and how this should be related to segregation under the CCRA
- The status of institutional units that are intended as alternatives to traditional segregation will be examined

I am hopeful that these initiatives will result in:

- a reduction in unnecessary segregation ("quasi-segregation") placements and in minimizing their duration, through fair review
- more humane conditions of confinement for segregated inmates

While our Office continues to hold the view that only a completely independent review by an outside expert will fully address these purposes, I look forward to reviewing the success of the Service's initiatives.

b) Confidential Medical Information

A troublesome problem for many years has been the competing objectives of confidentiality in the health services relationship and providing necessary information for risk assessment purposes.

In the context of infectious diseases, for example, the guarantee of confidentiality about a patient's condition is considered by many experts to be essential to promoting treatment and sound disease-prevention practices (see, for example, the Report of the Expert Committee on Aids Prevention, 199-). On the other hand there may be circumstances where the safety of others persons,

including staff, could be endangered if the existence of disease were not disclosed.

In the mental health context, the need to promote candor among participants in programs may be at odds with the Service's obligation to provide release decision-makers with information bearing upon potential risk to public safety.

The Service has established a working group and a consultation process in order to clarify rules to govern these issues in a way that will balance the competing interests.

It is expected that this policy will be adopted in the coming fiscal year. To date the Service has consulted broadly with staff and community experts on the subject. My own staff has been actively involved.

Our position is that any such policy should emphasize treatment and disease prevention as valid risk reduction measures. The objective must be to attain these objectives in a way that will ensure public safety and effective reintegration of offenders to the community. As well, as much as possible, offenders should be able to provide informed consent before disclosing personal health information and should be consulted before disclosure to persons outside the health services sector occurs.

I hope that the Service is sympathetic to these objectives and will succeed in issuing this long-needed policy before my next Report.

c) Older Offenders

Currently older offenders represent 16% of the overall federal population, a figure that is expected to increase rapidly. The Service defines older offenders as those 50 years old and over because

"...research indicates that the aging process is precipitated by approximately ten years in the correctional system due to factors including socio-economic status, access to medical care and the lifestyle of most offenders"

In early 2000, the Commissioner put into place an Older Offenders Division with a mandate to develop a strategy to deal with the needs of older offenders. This spring the Division completed its report, which addressed a broad range of issues, including:

- Institutional accommodation planning
- Community Corrections (supervision and programs on release)
- Health Care and Mental Health (including palliative care)

- Staffing (professional and volunteer) and training to address older offender needs
- Targeted and adapted programs
- Employment, education, vocational needs and recreational and leisure activities
- Assessment, case management and release planning
- Public Outreach

We consider the Report a landmark document which, if its recommendations are implemented, will go far in addressing the problems of this group. The recommendations are too numerous to describe adequately in this Report. I will emphasize, however, that an essential feature of the document is that the Service should adopt a global perspective on the whole spectrum of older offender needs - not only health care but all of the problems that affect our aging Canadian population.

d) Infectious Diseases

The Service's Health Service Division has embarked on a process to improve the treatment and prevention of diseases, many of which are transmitted in substance abuse contexts. This is a welcome and long-anticipated development. It has been eight years since the Expert Committee on Aids produced recommendations that are still relevant to what has truly become a crisis.

My staff, along with many community stakeholders, has actively participated in this initiative.

Among the topics being discussed are:

- The early implementation of a Phase II to the Service's methadone program, which would provide access to suitable patients who had not participated in such programs before admission to the federal prison system
- The opportunity for offenders to obtain clean needles
- Opportunity for offenders to purchase professionally-applied, clean tattoos
- Specialized initiatives for federally sentenced women and aboriginal offenders
- Peer education programs

The Service is to be commended for attempting to resolve these long-standing problems. Some of the solutions are controversial, it is true, but the alternatives, given the current escalation of the problem, are simply unacceptable. We can no longer afford the luxury of seeing drug abuse simply as a matter of security, rather than treatment.

We will continue to offer our complete support to this process.

Conclusion

Progress has been made this year on a number of Issues. I am encouraged by the Commissioner's commitment and personal approach to dealing with offender concerns brought to her attention by this Office. This having been said the response of the Service, at levels below the Commissioner's Office continue in far too many instances, to be excessively delayed, overly defensive and absent of commitment to specific timely corrective action.

I am hopeful that by providing specific recommendations on the Issues that the process of excessive review, consultation and endless study can be replaced with actions that address in a measurable way the identified areas of offender concern. I look forward to the Commissioner's response.

Summary of Recommendations

Special Handling Unit

I recommend that the Service's current examination of the Special Handling Unit policy focus on:

- the effectiveness of the SHU in meeting its current stated objective;
- the level of program participation and the relevance of current programming to the identified needs of the SHU population;
- the resource requirements necessary to meet the programming needs of the existing population;
- the appropriateness of involving Citizen Advisory Committee members in the review process;
- the fairness, openness and accountability of the decision-making process, inclusive of a clearly defined avenue of timely redress; and
- the development of a monthly independent review process for offenders housed in segregation awaiting transfer to the SHU for assessment.

I further recommend that the results of the examination be published and that policy addressing the above areas be issued by October 2, 2001.

Inmate Pay

I again recommend that the Service initiate:

- an immediate across the board increase in inmate pay levels, inclusive of indexing provisions; and
- a review of the adequacy of the funds currently available to offenders on their release to the community.

I recommend that the Service provide an immediate subsidy to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards.

Inmate Grievance Procedure

I recommend that:

- the Service initiate action immediately to clear up the backlog of outstanding grievances;

- policy direction be issued to ensure, on a quarterly basis, a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors;
- the rejection of Madame Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance process be revisited;
- the current review undertaken by the Aboriginal Issues Branch when finalized be provided to all inmate aboriginal organizations; and
- a review, independent of the Women Offender's sector, be initiated to determine how effectively inmate complaints are being managed in institutions housing women offenders, with specific focus on the women housed in male penitentiaries.

I recommend that the above actions be finalized by October 31, 2001.

I recommend that the Service's Audit Report due June 2001 on the grievance system be provided to all Inmate Committees for their comments.

Case Preparation and Access to Programming

I recommend that the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focused on:

- current program capacity, the extent of waiting lists and specific measures required to address deficiencies.
- the specific reasons for waivers and postponements and the actions required to reduce the number of waivers and postponements
- the reasons for the decline in unescorted temporary absence and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming
- the reasons for the disadvantaged position of Aboriginal Offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.

I further recommend that this review, inclusive of detailed action plans, be finalized by November 15, 2001.

Transfers

I recommend with respect to the transfer process that the Service:

- immediately initiate an audit of its transfer data to determine its current validity and what actions need to be taken to ensure its future accuracy;
- develop a framework for the assessment of the transfer process to specifically address the previously noted areas of concern by September 20, 2001; and
- finalize its assessment of the process by December 20, 2001, inclusive of the development of specific action plans

I further recommend that this Office be kept advised of the Service's progress on this Issue.

Preventive Security Guidelines

I recommend that in conjunction with the issuing of the Preventive Security Guidelines the Service initiate a training program to ensure that the responsibilities and accountabilities detailed in the Guidelines are clearly understood.

Use of Force

I recommend, following the Service's Executive Committee review of the Use of Force Report in June 2001, that an Action Plan be developed focused on:

- mandatory training requirements for both those who authorize the use of force and those involved in using force;
- reducing the number of instances of non-compliance with policy;
- limiting the number of incidents resulting in the use of force; and
- ensuring that thorough, timely, written reviews are undertaken by Health Care and Women Offender sectors.

I recommend that this Action Plan include measurable target levels with respect to the number of incidents, the number and type of policy violations and the establishment specific time frames in terms of meeting training requirements. This Action Plan should be finalized by the end of November 2001.

Inmate Injuries and Investigations

a) Institutional Violence

I recommend that the Service take immediate steps to fulfill their previous commitments to the monitoring of institutional violence through:

- the implementation of an information system capable of capturing accurate and reflective data;**
- the production on a quarterly basis of analytic reports; and**
- the review of these reports, as a standing item, at the Executive Committee.**

I recommend that Institutional Violence become a standing item at the Service's Executive Committee commencing in September 2001.

b) Inmate Injuries

I recommend that the Service implement a national policy on the Reporting, Recording and Review of Offender Injuries to ensure:

- the timely and accurate recording of injuries and the circumstances leading to those injuries;**
- the quarterly analysis of the information collected on offender injuries; and**
- the review by the Service's Executive Committee of the quarterly reports on offender injuries.**

I recommend that the Service's policy on the Reporting Recording and Review of Offender Injuries be issued by October 30, 2001.

c) Suicides

I recommend that the Service immediately implement national policy on the Prevention and Management of Suicides and Self-Injury.

I recommend that the Service immediately initiate a review of the staff training needs associated with the implementation of this policy and provide the necessary resources to meet those needs.

I recommend that all incidents of attempted suicide and self-injury be investigated and that a psychologist, independent of the institution, be a member of the investigative team.

I recommend that the investigations of suicide, attempted suicides and self injury be reviewed nationally on a quarterly basis and that the results of these reviews be a standing agenda item for the Service's Executive Committee.

d) Investigations

I recommend that the specific time frames for the completion of Investigative Reports and the Verification of Action Plans be incorporated into the Service's policy on Investigations.

I recommend that the results of the Service's monitoring of the Investigative Process be reported on a quarterly basis and reviewed by the Executive Committee.

I recommend that all investigative reports into inmate death or serious bodily injury be provided to this Office no later than 45 working days after the incident.

I recommend, with respect to serious bodily injury and investigations convened pursuant to Section 19 of *Corrections and Conditional Release Act*, that Service take immediate steps to ensure that:

- **a reasonable definition of "serious bodily injury" and guidelines on the interpretation of that definition are provided to the field;**
- **the determination on the seriousness of the injury is made by a licensed health care professional;**
- **all S.19 investigations include a health care professional independent of the institution where the incident occurred;**
- **a tracking system is in place at the national level for all investigations of incidents resulting in death and serious bodily injury (S.19 investigations);**
- **all S.19 investigations are reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions produced quarterly; and**
- **quarterly reports on S.19 investigations are provided to the Commissioner.**

I recommend, to further emphasize my position on these matters that the following be standing agenda items at all Senior Management meetings:

- **offender suicides and attempted suicides;**
- **offender death and serious bodily injury;**
- **institutional violence; and**
- **investigations and systemic reviews of incidents resulting in injuries, death and institutional violence.**

Sharing of Information with Police on Release of an Offender

I recommend that, at its earliest possible convenience, CSC implement its policy that, before taking any decision to disclose information pursuant to ss.25 (3) of the CCRA the Service:

- identify to the offender concerned the information to be disclosed and
- provide the offender with a reasonable opportunity to make representations on the appropriateness of disclosing any of the information.

Allegations of Staff Misconduct

I recommend that the Service fashion a separate and well-publicized policy for investigation of inmate complaints of staff misconduct that will include the elements that we suggested in September 1999, including, at least:

- early recording by the complainant of relevant information
- timely referral of the complainant to Health Services in applicable cases
- isolation of the complainant from the accused staff member during the investigation
- provision of complete information to police at an early juncture
- a timely decision by the Institutional Head on whether to convene an investigation
- community representation on investigation panels
- copying of all documentation to our Office

Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions

I recommend that the Service:

- rescind its policy of involuntarily transferring inmates to psychiatric hospitals under the guise of "risk assessment"
- clarify that all procedures involving significant, and more than transient, treatment, assessment, observation or evaluation by physicians or health care professionals is to be considered treatment for the purposes of s.88 of the *Corrections and Conditional Release Act*, and is thus subject to the informed consent of the inmate involved
- ensure staff compliance with the provisions of the CCRA and applicable Provincial health services legislation in all matters governing the admission and treatment of inmates in psychiatric institutions.

Critical Incident Stress Intervention for Inmates

I recommend that national direction be issued immediately which;

- ensures that critical incident stress management services are mandatoraly offered to offenders and**
- provides a clear detailing of the specific services to be available, who is to provide these services and when they are to be provided.**

Mental Health Services for Female Offenders

I recommend that the Service immediately initiates an Audit of the mental health programming provided to Women Offenders and that the Audit Team:

- include mental health professionals from outside the Service;**
- focus on the standards for the certification and training of mental health professionals providing the services;**
- pay specific attention to the mental health services being provided at existing Women's Maximum Security Units; and**
- meet with representatives from this Office during the Audit.**

I further recommend that the Audit be finalized by November 15, 2001.

Sexual Harassment Policy

I recommend that the Service immediately implement a policy on the Investigation of Allegations made by an Offender of Sexual Harassment which provides;

- that investigations are convened by the Deputy Commissioner of Women or if the complainant is male the Regional Deputy Commissioner;**
- that a copy of all convening orders are forwarded to this Office;**
- that all members of the Board of Investigation are trained in managing sexual harassment complaints,**
- that at least one Board member is from outside the Correctional Service and that all Board members are independent of the facility where the complaint was filed;**
- that complainants are consulted both during the investigation and prior to finalizing the report in order**

- to provide additional information and comment which will be recorded as part of the final report;
- that a copy of all finalized reports are provided to both complainants and this Office in a timely fashion; and
 - that responsive follow-up action by the convening authority is initiated in a timely fashion.

Classification of Offenders Serving Life Sentences

I recommend that the policy of adjusting the Custody Rating Scale to ensure that offenders serving life sentences for first- and second-degree murder are placed in maximum security penitentiaries for at least two years be immediately rescinded.

Women Offenders

I recommend in addition to an independent Audit of Mental Health Services, that an immediate review be initiated of the Women's Units in Male Penitentiaries, focused on:

- resource levels and staff training requirements to ensure the existence of a safe, secure and humane living and working environment; and
- the provision of programming, cultural and recreational activities consistent with those available within the regional facilities.

I recommend that the Service develop an Action Plan with specific performance measurements and time frames to address:

- the full implementation of the Service's 1997 Mental Health Strategy for Women;
- the verification and implementation of the security classification tools for women and aboriginal offenders;
- finalizing their review of factors predictive of suicidal and self-injury;
- the provision of a minimum security environment for women consistent with the least restrictive principle of the legislation;
- the high number of visible minority women incarcerated in Federal institutions; and
- the continuing disadvantaged position of Aboriginal Women Offenders in terms of timely conditional release.

I recommend that this Action Plan be finalized and presented to the Service's Senior Management Committee by November 2001.

I recommend that the Service re-visit its rejection of Madame Justice Arbour's recommendation that, the "women's facilities be grouped under a reporting structure independent of the Region, with the Wardens reporting directly to the Deputy Commissioner for Women".

I recommend that the Deputy Commissioner for Women be staffed on a full time basis.

Aboriginal Offenders

I recommend that the Service monitor on an on-going basis the impact of their decisions on the Aboriginal Offender population, focusing on:

- **Segregation**
- **Transfers**
- **Discipline**
- **Temporary Absence/Work Release**
- **Waivers, Postponements and Adjournments of Parole Reviews**
- **Detention Referrals**
- **Suspensions and Revocations of Conditional Release**

I recommend that the results of this monitoring be reported on a quarterly basis and reviewed by the Service's Executive Committee.

I recommend, given the gravity of this issue and the continuing disadvantaged position of Aboriginal Offenders, that:

- **a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal Programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels; and**
- **the Service's existing policies and procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and should be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.**

Recommendations on Case Summaries

Cases on Strip Searches

A. Use of force to effect a strip search

That the Service acknowledge:

- that the provisions of s.50 and 51 of the *Corrections and Conditional Release Act* should have been considered before a decision was taken to authorize the use of force.
- That the use of force was illegal and unreasonable in that, pursuant to s.50 and 51 there were no reasonable grounds to believe that the inmates were carrying contraband in a body cavity

That the Service take measures, including, but not restricted to its proposed Task Force on Strip Searches, to ensure that, within two months, such searches are effected in accordance with law and policy

B. Exceptional strip search

That the Service acknowledge:

- that the search was authorized unreasonably and in a manner contrary to law and to established policy
- that the contents of the post search report were prepared in a manner which is contrary to law
- That the contents of documentation surrounding the search, including the required authorization and reports, were produced in a manner that was contrary to established policy and unreasonable.

That the Service take measures to ensure that, within two months, all such searches be authorized and documented in accordance with law and policy, to be confirmed by a compliance audits of all institutions effected within one year.

Meeting the Needs of Disabled Offenders

I recommend that the Service create accessible environments, as described in the Report of the Older Offenders Division, in CSC premises before the end of 2001.

I further recommend that the Service take measures to ensure that accessible facilities are available in a sufficient number of

Community Residential Facilities to meet needs within the same period.

I recommend that, by the end of 2002, all institutions be rendered accessible to the extent necessary to permit all inmates with disabilities to be placed in institutions in accordance with the criteria for placement of the CCRA and the needs of the offenders concerned.

I recommend that the Service respond at an early juncture to our inquiries in the matters that are currently before the Canadian Human Rights Commission.

Housing of Minors in Penitentiaries

I recommend that the Service and the Solicitor General urge amendments to young offender legislation that would prohibit their placement in penitentiaries in association with adults.

Pending the above amendments I recommend that the Service create housing, programming and case management policy and procedures to meet the specific needs of young offenders who are placed in penitentiaries

I recommend that, when appearing in Court for a determination of whether young offenders should be placed in a penitentiary, Service representatives:

- make it clear that the position of the Service is that placement in penitentiary is never appropriate**
- underline the lack of specific housing or programming currently available for young offenders**
- make recommendations to the Court with respect to the above in a proactive fashion rather than respond only to direct questions.**

Access to Traditional Aboriginal Healers (Policy Inertia)

I recommend that the CSC action plan for providing access to aboriginal healers be completed and the measures implemented by October 1, 2001.

STATISTICS

TABLE A
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	
<i>Administrative Segregation</i>			
<i>Conditions</i>	42	57	99
<i>Placement/Review</i>	145	175	320
Total	187	232	419
<i>Case Preparation</i>			
<i>Conditional Release</i>	169	123	292
<i>Post Suspension</i>	31	13	44
<i>Temporary Absence</i>	49	49	98
<i>Transfer</i>	176	141	317
Total	425	326	751
<i>Cell Effects.....</i>	186	168	354
<i>Cell Placement</i>	62	43	105
<i>Claims Against the Crown</i>			
<i>Decisions</i>	28	32	60
<i>Processing</i>	52	35	87
Total	80	67	147
<i>Community Programs/Supervision</i>	10	8	18
<i>Conditions of Confinement</i>	132	149	281
<i>Correspondence</i>	58	40	98
<i>Death or Serious Injury</i>	4	2	6
<i>Decisions (General) - Implementation</i>	26	9	35
<i>Diet</i>			
<i>Medical</i>	16	21	37
<i>Religious</i>	13	18	31
Total.....	29	39	68
<i>Discipline</i>			
<i>ICP Decisions</i>	30	15	45
<i>Minor Court Decisions</i>	25	14	39
<i>Procedures</i>	36	31	67
Total	91	60	151
<i>Discrimination</i>	39	13	52
<i>Employment</i>	91	71	162
<i>File Information</i>			
<i>Access - Disclosure</i>	121	69	190
<i>Correction</i>	183	52	235
Total.....	304	121	425
<i>Financial Matters</i>			
<i>Access</i>	27	39	66
<i>Pay</i>	124	39	163
Total.....	151	78	229

TABLE A (Cont'd)
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	TOTAL
Food Services.....	18	27	45
Grievance Procedure.....	157	194	351
Health Care			
Access	225	421	646
Decisions	167	149	316
Total	392	570	962
Mental Health			
Access	10	18	28
Programs	8	5	13
Total	18	23	41
Official Languages	11	4	15
Operation/Decisions of the OCI	28	19	47
Other	59	15	74
Penitentiary Placement	111	84	195
Programs			
Access	117	123	240
Quality/Content	58	39	97
Total	175	162	337
Release Procedures	33	44	77
Safety/Security of Offender(s)	124	86	210
Search and Seizure.....	21	22	43
Security Classification	105	71	176
Sentence Administration-- Calculation	41	36	77
Staff Responsiveness	280	141	421
Telephone	83	90	173
Temporary Absence Decision	79	88	167
Transfer			
Decision—Denials	143	104	247
Implementation	61	79	140
Involuntary	206	142	348
Total	410	325	735
Urinalysis	28	22	50
Use of Force	14	26	40
Visits			
General	167	184	351
Private Family Visits	109	112	221
Total	276	296	572

TABLE A (Cont'd)
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	
<u>Outside Terms of Reference</u>			
Conviction/Sentence—Current Offence	17	-	17
Immigration/Deportation	11	-	11
Legal Counsel-- Quality	6	-	6
Outside Court-- Access	20	-	20
Parole Decisions	199	-	199
Police Actions	17	-	17
Provincial Matter	16	-	16
GRAND TOTAL	4630	3775	8405

- (1) See Glossary
(2) I/R: Immediate Response - see Glossary
(3) INV: Investigation - see Glossary

GLOSSARY

Contact:	Any transaction regarding an issue between the OCI and an offender or a party acting on behalf of an offender. Contacts may be made by telephone, facsimile, letter, and during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.
Immediate Response:	A contact where the information or assistance sought by the offender can generally be provided immediately by the OCI's investigative staff.
Investigation:	<p>A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.</p> <p>Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.</p>

	# of interviews	# of days spent in institution
	19	3
	9	4
	90	10
	0	0
	67	8
	11	2
	33	4
	0	0
	14	3
	18	3
	19	4
	280	41
	122	11
	130	13
	58	9
	24	5
	334	38
	42	5
	25	3
	30	3
	145	18
	36	4
	100	11
	234	21
	38	6
	10	2
	18	3
	131	13
7	809	89
	12	3
	12	2
	42	4
	14	2
	24	2

Order Form / Bon de commande
OCI Annual Report / Rapport annuel du BEC

The Annual Report of the Office of the Correctional Investigator is now available on its website / Le rapport annuel du Bureau de l'enquêteur correctionnel se trouve sur le site web suivant : www.oci-bec.gc.ca.

On that basis, do you still require a copy of our Annual Report?

Sur la lumière de ceci, désirez-vous toujours recevoir une copie de notre rapport annuel?

Yes/oui ☐ No/non ☐

Name/Nom : _____

Address/Adresse : _____

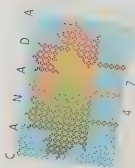
Yes, would you prefer to receive:
 Oui, quelle version voulez-vous recevoir?

Hard copy version / Imprimée ☐ CD ☐

Postal Code/Code postal : _____

Kent 111
 Matsqui 66
 Mission 91

GLOSSARY



Contact: Any transaction involving an offender or a contact that can be made by telephone or in person held by the Correctional Service of Canada facilities.

Immediate Response: A contact where an offender can be investigated immediately.

Investigation: A contact where an offender is investigated and/or documented by an investigator.

Investigation is a complex process that may be addressed by a comprehensive and extensive management plan that is finalized.

Bureau de l'Enquêteur correctionnel Canada
275, rue Slater, Pièce 402
Ottawa (Ontario)
K1P 5H9

Office of the Correctional Investigator
275 Slater Street, Suite 402
Ottawa, Ontario
K1P 5H9

TABLE B
CONTACTS BY INSTITUTION

<i>Region/Institution</i>	<i># of contacts</i>	<i># of interviews</i>	<i># of days spent in institution</i>
<u>Women's Facilities</u>			
<i>Edmonton Women's Facility</i>	39	19	3
<i>Regional Reception Centre (Québec)</i>	22	9	4
<i>Grand Valley</i>	168	90	10
<i>Isabel McNeill House</i>	6	0	0
<i>Joliette</i>	156	67	8
<i>Okimaw Ohci Healing Lodge</i>	18	11	2
<i>Nova</i>	86	33	4
<i>Prison for Women</i>	1	0	0
<i>Regional Psychiatric Centre (Prairies)</i>	28	14	3
<i>Saskatchewan Penitentiary... ..</i>	44	18	3
<i>Springhill</i>	64	19	4
<i>Total</i>	632	280	41
ATLANTIC			
<i>Atlantic</i>	276	122	11
<i>Dorchester</i>	323	130	13
<i>Springhill</i>	136	58	9
<i>Westmorland</i>	47	24	5
<i>Region Total</i>	782	334	38
ONTARIO			
<i>Bath.....</i>	140	42	5
<i>Beaver Creek</i>	76	25	3
<i>Collins Bay</i>	120	30	3
<i>Fenbrook</i>	399	145	18
<i>Frontenac</i>	49	36	4
<i>Joyceville</i>	362	100	11
<i>Kingston Penitentiary</i>	581	234	21
<i>Millhaven</i>	209	38	6
<i>Pittsburgh</i>	43	10	2
<i>Regional Treatment Centre</i>	35	18	3
<i>Warkworth</i>	323	131	13
<i>Region Total.....</i>	2337	809	89
PACIFIC			
<i>Elbow Lake</i>	19	12	3
<i>Ferndale</i>	29	12	2
<i>Kent</i>	177	42	4
<i>Matsqui</i>	66	14	2
<i>Mission</i>	91	24	2

TABLE B (cont'd)
CONTACTS BY INSTITUTION

<i>Region/Institution</i>	<i># of contacts</i>	<i># of interviews</i>	<i># of days spent in institution</i>
<i>Mountain</i>	<i>129</i>	<i>46</i>	<i>3</i>
<i>Regional Health Centre</i>	<i>106</i>	<i>44</i>	<i>3</i>
<i>William Head</i>	<i>68</i>	<i>35</i>	<i>6</i>
<i>Region Total</i>	<i>685</i>	<i>229</i>	<i>25</i>
PRAIRIE			
<i>Bowden</i>	<i>286</i>	<i>97</i>	<i>18</i>
<i>Drumheller</i>	<i>202</i>	<i>80</i>	<i>17</i>
<i>Edmonton</i>	<i>330</i>	<i>110</i>	<i>12</i>
<i>Grande Cache</i>	<i>188</i>	<i>82</i>	<i>10</i>
<i>Pê Sâkâstêw Centre</i>	<i>9</i>	<i>4</i>	<i>4</i>
<i>Regional Psychiatric Centre</i>	<i>125</i>	<i>69</i>	<i>5</i>
<i>Riverbend</i>	<i>34</i>	<i>12</i>	<i>3</i>
<i>Rockwood</i>	<i>21</i>	<i>7</i>	<i>3</i>
<i>Saskatchewan Penitentiary</i>	<i>323</i>	<i>92</i>	<i>10</i>
<i>Stony Mountain</i>	<i>277</i>	<i>102</i>	<i>12</i>
<i>Region Total.....</i>	<i>1795</i>	<i>655</i>	<i>96</i>
QUEBEC			
<i>Archambault</i>	<i>176</i>	<i>46</i>	<i>5</i>
<i>Cowansville</i>	<i>214</i>	<i>101</i>	<i>8</i>
<i>Donncona</i>	<i>152</i>	<i>93</i>	<i>8</i>
<i>Drummondville</i>	<i>170</i>	<i>61</i>	<i>9</i>
<i>Federal Training Centre</i>	<i>138</i>	<i>78</i>	<i>6</i>
<i>La Macaza</i>	<i>189</i>	<i>147</i>	<i>13</i>
<i>Leclerc</i>	<i>298</i>	<i>108</i>	<i>10</i>
<i>Montée St-François</i>	<i>84</i>	<i>33</i>	<i>4</i>
<i>Port Cartier</i>	<i>282</i>	<i>98</i>	<i>11</i>
<i>Regional Reception Centre/SHU Québec</i>	<i>280</i>	<i>81</i>	<i>9</i>
<i>Ste-Anne des Plaines</i>	<i>81</i>	<i>32</i>	<i>3</i>
<i>Region Total</i>	<i>2064</i>	<i>878</i>	<i>86</i>
GRAND TOTAL	8295*	3185	375

*Excludes 64 contacts in CCC's and CRC's and 46 contacts in provincial institutions

TABLE C
COMPLAINTS AND INMATE POPULATION - BY REGION

<i>Region</i>	<i>Total number of contacts ^(*)</i>	<i>Inmate Population ^(**)</i>
Maritimes	782	1154
Québec	2064	3361
Ontario	2337	3290
Prairies	1795	3118
Pacific	685	1813
TOTAL	7663	12736

(*) Excludes 742 contacts from CCC/CRC's, provincial institution and FSW facilities.

(**) As of 13 March 2001, according to April, 2001 Performance Measurement Report issued by the Correctional Service of Canada.

TABEAU D
SUITE DONNÉE - SELON LES CAS

CAS		SUITE DONNÉE		NOMBRE DE PLAINTES	
Réponse immédiate	Total	Renseignements fournis.....	2 383		
		Cas hors mandat	286		
		Cas en suspens.....	59		
		Plaintes prématurées.....	867		
		Aiguillage du cas.....	791		
		Plaintes retirées.....	244		
			4 630		
Enquête	Total	Aide fournie.....	1 020		
		Renseignements fournis.....	976		
		Cas en suspens.....	276		
		Plaintes prématurées.....	206		
		Aiguillage du cas.....	455		
		Plaintes injustifiées.....	383		
		Cas réglés.....	312		
		Cas qu'il a été impossible de régler.....	66		
		Plaintes retirées.....	81		
			3 775		
GRAND TOTAL					8 405

TABLEAU C
PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE - PAR RÉGION

Nombre total de contacts (*)		Nombre de détenus (**)
<hr/>		
Atlantique.....	782	1 154
Québec.....	2 064	3 361
Ontario.....	2 337	3 290
Prairies.....	1 795	3 118
Pacifique.....	685	1 813
TOTAL	7 663	12 736

(*) Ne comprend pas les 742 contacts dans des CCC/CRC, des prisons provinciales et les installations pour femmes.

(**) Au 13 mars 2001, selon le rapport d'avril 2001 sur la mesure du rendement, produit par le Service correctionnel du Canada.

**TABLEAU B (suite)
CONTACTS SELON L'ÉTABLISSEMENT**

<i>Région/Établissement</i>	<i>Nombre de contacts</i>	<i>Nombre d'entrevues</i>	<i>Jours dans les établissements</i>
PRAIRIES			
Bowden	286	97	18
Drumheller	202	80	17
Edmonton	330	110	12
Grande Cache	188	82	10
Centre Pê Sakâstew	9	4	4
Centre psychiatrique régional	125	69	5
Riverbend	34	12	3
Rockwood	21	7	3
Pénitencier de la Saskatchewan	323	92	10
Stony Mountain	277	102	12
Total pour la région	1795	655	96
QUÉBEC			
Archambault	176	46	5
Cowansville	214	101	8
Donnacoma	152	93	8
Drummondville	170	61	9
Centre fédéral de formation	138	78	6
La Macaza	189	147	13
Leclerc	298	108	10
Montée-St-François	84	33	4
Port-Cartier	282	98	11
Centre régional de réception/USDAQ Québec ...	280	81	9
Ste-Anne-des-Plaines	81	32	3
Total pour la région	2064	878	86
GRAND TOTAL	8295*	3185	375

* Ne comprend pas les 64 contacts dans des CCC et CRC et les 46 contacts dans des établissements provinciaux

TABLEAU B
CONTACTS SELON L'ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Jours dans les établissements
Délinquantes sous responsabilité fédérale			
Edmonton	39	19	3
Centre régional de réception (Québec)	22	9	4
Grand Valley	168	90	10
Maison Isabel McNeill	6	0	0
Joliette	156	67	8
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	18	11	2
Nova	86	33	4
Prison des femmes	1	0	0
Centre psychiatrique régional (Prairies)	28	14	3
Pénitencier de la Saskatchewan	44	18	3
Springhill	64	19	4
Total pour la région.....	632	280	41
ATLANTIQUE			
Atlantique	276	122	11
Dorchester	323	130	13
Springhill	136	58	9
Westmorland	47	24	5
Total pour la région.....	782	334	38
ONTARIO			
Bath	140	42	5
Beaver Creek	76	25	3
Collins Bay	120	30	3
Fenbrook	399	145	18
Frontenac	49	36	4
Joyceville	362	100	11
Pénitencier de Kingston	581	234	21
Millhaven	209	38	6
Pittsburgh	43	10	2
Centre régional de traitement	35	18	3
Warkworth	323	131	13
Total de la région.....	2337	809	89
PACIFIQUE			
Elbow Lake	19	12	3
Ferndale	29	12	2
Kent	177	42	4
Matsqui	66	14	2
Mission	91	24	2
Mountain	129	46	3
Centre régional de santé	106	44	3
William Head	68	35	6
Total pour la région.....	685	229	25

GLOSSAIRE

Contact	<p>Tout échange entre le BEC et un délinquant, ou une personne agissant en son nom, au sujet d'un problème. Les contacts peuvent se faire par téléphone, télécopieur, lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les installations correctionnelles fédérales.</p>
Réponse immédiate	<p>Tout échange au cours duquel l'information ou l'aide demandée par le délinquant est, de façon générale, immédiatement fournie par le personnel enquêteur du BEC.</p>
Enquête	<p>Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du Service correctionnel du Canada ou l'analyse de documents, avant que ne puisse être fournie l'aide ou l'information demandée par le délinquant.</p> <p>Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, leur complexité, leur durée et les ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, mais d'autres exigent une étude approfondie des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du Service correctionnel du Canada.</p>

TABLEAU A (suite)
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE	R/I ⁽²⁾	ENQ. ⁽³⁾	TOTAL
Cas hors mandat				
Condamnation/Peine—Infraction actuelle	17	-	11	17
Immigration/Expulsion	11	-	11	11
Avocat -- Compétence	6	-	6	6
Tribunal de l'extérieur-- Accès	20	-	20	20
Décisions -- libérations conditionnelles	199	-	199	199
Mesures policières	17	-	17	17
Questions de compétence provinciale	16	-	16	16
GRAND TOTAL	4 630		3 775	8 405

(1) Voir Glossaire
 (2) R/I : Réponse immédiate – voir Glossaire
 (3) ENQ. : Enquête – voir Glossaire

TABLEAU A (suite)
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	TYPE		TOTAL
	R/I ⁽²⁾	ENQ. ⁽³⁾	
Procédure de règlement des griefs.....	157	194	351
Santé et Sécurité--Programmes/Lieux de travail	6	4	10
Soins de santé			
Accès	225	421	646
Décisions	167	149	316
Total	392	570	962
Santé mentale			
Accès	10	18	28
Programmes.....	8	5	13
Total	18	23	41
Langues officielles	11	4	15
Fonctionnement/Décisions du BEC.....	28	19	47
Autres questions.....	59	15	74
Placement pénitentiaire.....	111	84	195
Programmes			
Accès	117	123	240
Qualité/Contenu.....	58	39	97
Total	175	162	337
Procédures de mise en liberté.....	33	44	77
Sécurité des détenus	124	86	210
Fouille et Confiscation.....	21	22	43
Classement de sécurité.....	105	71	176
Administration des peines -- Calcul	41	36	77
Réceptivité du personnel.....	280	141	421
Téléphone	83	90	173
Permissions de sortir - Décisions.....	79	88	167
Transfèrements			
Décision -- Refus	143	104	247
Exécution	61	79	140
Non sollicités.....	206	142	348
Total	410	325	735
Analyse d'urine.....	28	22	50
Recours à la force.....	14	26	40
Visites			
Générales.....	167	184	351
Visites familiales privées.....	109	112	221
Total	276	296	572

TABLEAU A
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATEGORIE

CATEGORIE	TYPE		TOTAL
	R/I ⁽²⁾	ENQ. ⁽³⁾	
Isolément préventif	42	57	99
Conditions	145	175	320
Placements/Examens	187	232	419
Total			
Préparation des cas	169	123	292
Mises en liberté sous condition	31	13	44
Post Suspension	49	49	98
Permission de sortir	176	141	317
Transfèrèments	425	326	751
Total	186	168	354
Effets de cellule	62	43	105
Reclamations contre la Couronne	28	32	60
Décisions	52	35	87
Traitement	80	67	147
Total	10	8	18
Programmes communautaires/Surveillance	132	149	281
Conditions d'incarcération	58	40	98
Correspondance	16	21	37
Pour des raisons médicales	13	18	31
Pour des raisons religieuses	29	39	68
Total	30	15	45
Décision d'un président de l'extérieur	25	14	39
Décision relative à une infraction mineure	36	31	67
Procédures	91	60	151
Total	39	13	52
Discrimination	91	71	162
Emploi	121	69	190
Accès - Divuligation	183	52	235
Correction	304	121	425
Total	27	39	66
Accès	124	39	163
Rémunération	151	78	229
Total	18	27	45
Services alimentaires			

STATISTIQUES

Je recommande aussi que le Service prenne les mesures voulues pour mettre en place dans un nombre suffisant d'établissements résidentiels communautaires les installations nécessaires pour assurer l'accessibilité, également avant la fin 2001.

Je recommande que, d'ici la fin 2002, tous les établissements soient rendus accessibles dans la mesure nécessaire pour assurer le placement de chaque détenu handicapé dans un établissement qui répond à ses besoins et pour remplir dans chaque cas les critères relatifs au placement établis dans la LSCMLC.

Je recommande que le Service réponde, dans les meilleurs délais, à nos questions sur les affaires dont la Commission canadienne des droits de la personne est actuellement saisie.

Logement de mineurs dans des pénitenciers

Je recommande que le Service et le solliciteur général s'efforcent de faire adopter des modifications des lois applicables aux jeunes contrevenants qui interdiraient l'incarcération de ceux-ci avec des adultes dans les pénitenciers.

En attendant l'adoption de telles modifications, je recommande que le Service formule des politiques et des pratiques en matière de logement, de programmes et de gestion des cas qui répondent aux besoins des jeunes incarcérés dans les pénitenciers.

Je recommande que les représentants du Service qui comparaissent aux audiences où est envisagé le placement d'un jeune dans un pénitencier :

- indiquent formellement que selon le Service il ne convient jamais d'incarcérer un jeune contrevenant dans un pénitencier; fassent ressortir l'absence actuelle de logements et de programmes destinés aux jeunes contrevenants sous responsabilité fédérale;
- formulent activement des recommandations sur ces questions au tribunal, au lieu de se contenter de répondre à des questions directes.

Accès à des guérisseurs autochtones traditionnels (inertie en matière de politiques)

Je recommande que le plan d'action du SCC pour assurer aux détenus autochtones l'accès à des guérisseurs soit terminé et que les mesures qu'il prévoit soient prises d'ici le 1^{er} octobre 2001.

Recommandations concernant des résumés de cas

Situations de fouille à nu

Cela dit, jusqu'à ce que d'autres mesures soient prises, je réitère les recommandations suivantes :

A. Recours à la force lors d'une fouille à nu

- Que le Service admette :
- qu'on aurait dû tenir compte des articles 50 et 51 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition avant d'autoriser le recours à la force;
 - que le recours à la force était illégal et déraisonnable, parce que les agents n'avaient pas des motifs raisonnables de croire que les détenus dissimulaient des objets interdits dans une cavité corporelle, comme le prévoient les articles 50 et 51.

Que le Service prenne des mesures afin de voir à ce que, d'ici deux mois, les fouilles à nu sont effectuées conformément à la loi et aux politiques, y compris la création proposée du groupe de travail sur les fouilles à nu, mais sans se limiter à cette mesure.

B. Fouille à nu exceptionnelle

- Que le Service reconnaisse :
- que la fouille a été autorisée indûment et de façon contraire à la loi et aux politiques applicables;
 - que le rapport dressé après la fouille a été établi de façon contraire à la loi;
 - que les documents relatifs à la fouille, dont les autorisations et les rapports requis, ont été produits de manière contraire à la loi et déraisonnable.

Que le Service prenne les mesures voulues pour que, d'ici deux mois, toutes les autorisations données et tous les documents établis à l'égard de ces fouilles soient conformes à la loi et aux politiques, et que cette conformité soit confirmée, d'ici un an, au moyen de vérifications de tous les établissements.

Satisfaire aux besoins des délinquants handicapés

Je recommande que le Service crée des milieux accessibles comme ceux qu'on décrit dans le rapport de la Division des délinquants âgés dans les établissements du SCC avant la fin de 2001.

Délinquants autochtones

Je recommande que le Service surveille constamment les incidences sur les délinquants autochtones des décisions qu'il prend en ce qui touche :

- la mise en isolement;
- les transfèrements;
- les mesures disciplinaires;
- les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;
- les renonciations à l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle et les reports de cet examen;
- les renvois en vue du maintien en incarcération;
- les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

Je recommande que les résultats de cette surveillance fassent l'objet de rapports trimestriels, et que ces rapports soient soumis à l'examen du Comité de direction du Service.

Étant donné la gravité de la question et l'état défavorisé persistant des délinquants autochtones, je recommande :

- qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale;

- que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'appui et la participation d'organisations autochtones.

Je recommande que, en plus de la Vérification des programmes de santé mentale offerts aux délinquantes, on examine sans attendre la question des unités pour femmes dans les pénitenciers pour hommes, en se penchant sur :

- les ressources et la formation du personnel requises pour mettre en place un milieu de vie et de travail sûr, sécuritaire et humain;
- la mise en application de programmes et d'activités culturelles et récréatives comme ceux qu'on offre dans les établissements régionaux.

Je recommande que le Service adopte un plan d'action qui comprend des indicateurs de rendement et des délais précis afin :

- que soit entièrement mise en œuvre la Stratégie en matière de santé mentale pour les femmes adoptée en 1997;
- que soient vérifiés et mis en application des outils de classement par niveau de sécurité propres aux délinquants autochtones et aux délinquantes;
- que soit achevé l'examen des prédicteurs du suicide et de l'autommort;
- que soit créé un milieu d'incarcération à sécurité minimale qui soit le moins restrictif possible, conformément au principe énoncé dans la LSCMLC;
- que soit réduit le nombre élevé de femmes membres d'une minorité visible incarcérées dans les établissements fédéraux;
- qu'il soit mis fin à l'état défavorisé dans lequel se trouvent les délinquantes autochtones, en ce qui concerne la mise en liberté sous condition en temps opportun.

Je recommande que le plan d'action soit terminé puis présenté au Comité de la gestion supérieure du Service d'ici novembre 2001.

Je recommande que le Service revoie son refus d'appliquer la recommandation de la juge Arbour voulant « que les établissements pour femmes purgeant une peine fédérale soient groupés dans une structure hiérarchique indépendante des régions dans laquelle les directeurs d'établissement rendent compte directement à la sous-commissaire pour les femmes ».

Je recommande que le poste de sous-commissaire pour les femmes soit un poste occupé à temps plein.

Je recommande l'annulation immédiate de la politique qui consiste à modifier l'Échelle de classement par niveau de sécurité et à obliger ainsi les délinquants condamnés à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré de purger au moins deux ans de leur peine dans un établissement à sécurité maximale.

Classement des délinquants condamnés à perpétuité

Je recommande que le Service mette en œuvre immédiatement une politique sur les enquêtes relatives aux accusations de harcèlement sexuel portées par les délinquantes, laquelle précisera :

- que les enquêtes seront ouvertes par la sous-commissaire pour les femmes ou, si le plaignant est un homme, par le sous-commissaire régional compétent; que, dans chaque cas, la directive ordonnant la tenue de l'enquête sera transmise au Bureau de l'enquêteur correctionnel; que tous les membres du comité d'enquête devront avoir reçu une formation sur le traitement des plaintes de harcèlement sexuel;
- qu'au moins l'un des membres du comité d'enquête devra être de l'extérieur du Service correctionnel, et qu'aucun des membres n'aura de liens avec l'établissement correctionnel concerné;
- que le plaignant sera consulté au cours de l'enquête et avant le dépôt du rapport afin qu'il puisse apporter des précisions et formuler des observations, et que celles-ci figureront dans le rapport final;
- que, dans chaque cas, copie du rapport d'enquête définitif sera rapidement transmise au plaignant et au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
- que le responsable qui a ouvert l'enquête devra prendre les mesures correctives voulues sans attendre.

Politique relative au harcèlement sexuel

15 novembre 2001.

Je recommande en outre que la vérification soit effectuée d'ici le

- s'intéresse tout particulièrement aux services de santé mentale offerts aux détenues des unités à sécurité maximale;
- rencontre des représentants du Bureau de l'enquêteur correctionnel au cours de la vérification.

- Je recommande que le Service entreprenne sans attendre une vérification des programmes de santé mentale offerts aux délinquantes, et que l'équipe de vérificateurs :
 - comprenne des professionnels de santé mentale de l'extérieur du Service;
 - étudie les normes d'agrément et de formation applicables aux professionnels de santé mentale qui offrent les services aux délinquantes;

Services de santé mentale pour délinquantes

- Je recommande qu'une directive nationale soit émise sans délai qui :
 - rend obligatoire la prestation, aux détenus, de services de gestion du stress à la suite d'un incident critique;
 - rend précise exactement qui doit offrir quels services à quel moment.

après des détenus

Gestion du stress à la suite d'un incident critique: intervention

- cesse sa pratique de transférer des détenus à des hôpitaux psychiatriques contre leur gré sous prétexte d'y faire évaluer le risque qu'ils présentent;
 - précise que tout traitement, toute évaluation ou toute observation d'un détenu par des médecins ou d'autres professionnels de la santé d'une quelconque durée appréciable constitue un traitement au sens de l'article 88 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et doit donc être subordonné au consentement libre et éclairé du détenu;
 - veille à ce que le personnel se conforme à la LSCMLC et aux lois provinciales applicables pour tout ce qui touche l'admission et le traitement des détenus aux établissements psychiatriques.
- Je recommande que le Service :

psychiatriques

Transfèrement imposé et consentement aux interventions

- la communication rapide de toute l'information à la police;
- la prise d'une décision rapide, par le responsable de l'établissement, d'ouvrir ou non une enquête;
- la participation d'un membre de la collectivité aux comités d'enquête;
- la transmission de tous les documents voulus au Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Je recommande que le Service élabore une politique distincte sur la procédure d'enquête relativement aux accusations d'inconduite portées contre le personnel par les détenus et qu'il la fasse bien connaître. Cette politique devrait comprendre à tout le moins les éléments suivants que nous proposons en septembre 1999 :

- l'enregistrement sans délai par le plaignant des faits pertinents;
- le renvoi rapide du plaignant aux Services de santé, en cas de blessure;
- la séparation du plaignant et de l'employé visé par les accusations tout au long de l'enquête;

Accusations d'inconduite portées contre le personnel

Je recommande que, dans les meilleurs délais, le Service mette en application sa politique selon laquelle, avant de divulguer des renseignements conformément au paragraphe 25(3) de la LSCMLC, le Service doit :

- indiquer au délinquant touché les renseignements qu'on entend communiquer;
- donner au délinquant la possibilité de présenter des observations sur l'opportunité de divulguer l'information.

Libération du délinquant

Communication de renseignements à la police au moment de la

Pour souligner l'importance que j'accorde à ces questions, je recommande que la haute direction fasse des éléments suivants des points permanents à l'ordre du jour de ses réunions :

- les suicides et les tentatives de suicide chez les délinquants;
- les cas de décès ou de blessure grave d'un détenu;
- la violence dans les établissements;
- les enquêtes et les examens systématiques sur les cas de blessures, de décès et de violence dans les établissements.

de mettre en place un système national de surveillance des enquêtes sur les cas de décès ou de blessure grave (enquêtes prévues à l'article 19 de la LSCMLC);

- de soumettre toutes les enquêtes menées conformément à l'article 19 à un examen national et de produire des rapports trimestriels sur les recommandations et les mesures correctrices qui en découlent;
- de remettre des rapports trimestriels sur les enquêtes menées conformément à l'article 19 de la LSCMLC à la commissaire du Service.

c) Suicides

Je recommande que le Service adopte immédiatement une politique nationale sur la prévention et la gestion du suicide et des automutilations. Je recommande que le Service entreprenne immédiatement un examen afin de voir quels sont les besoins du personnel en fait de formation relative à l'application de la politique et quelles ressources sont requises pour répondre à ces besoins.

Je recommande que toutes les tentatives de suicide et tous les incidents d'automutilation fassent l'objet d'une enquête, et que l'un des enquêteurs soit un psychologue de l'extérieur de l'établissement. Je recommande que toutes les enquêtes sur les suicides, les tentatives de suicide et les automutilations fassent l'objet d'examen trimestriels nationaux, et que la revue des conclusions de ces examens soit un point permanent à l'ordre du jour du Comité de direction.

d) Enquêtes

Je recommande que les délais précis fixés pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification du plan d'action connexe soient intégrés à la politique du Service sur les enquêtes. Je recommande que les résultats de la surveillance de l'application du protocole du Service sur les enquêtes soient soumis à l'examen du Comité de direction de façon trimestrielle.

Je recommande que tous les rapports d'enquête sur les cas de décès ou de blessure grave de détenus soient transmis au bureau de l'enquêteur correctionnel dans les 45 jours ouvrables qui suivent l'incident. En ce qui touche donc les blessures graves et les enquêtes menées aux termes de l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, je recommande au Service de prendre des mesures immédiates afin :

- de donner au personnel une définition adéquate de l'expression « blessure grave » et des lignes directrices sur l'interprétation de cette définition;
- de faire en sorte que la gravité des blessures soit déterminée par un professionnel de la santé autorisé;
- de faire participer à chaque comité chargé d'enquêter aux termes de l'article 19 un professionnel de la santé indépendant de l'établissement où l'incident s'est produit;

Blessures subies par les détenus et enquêtes

- l'examen exhaustif et complet par écrit des incidents par les secteurs des services de santé et des délinquantes.
- Je recommande que le plan d'action fixe des objectifs mesurables quant au nombre d'incidents et au nombre et aux types de violations des politiques, ainsi que des délais précis pour l'exécution des cours de formation. Le plan d'action devrait être terminé avant la fin novembre 2001.

a) Violence dans les établissements

Je recommande que le Service prenne immédiatement les mesures suivantes pour remplir ses engagements antérieurs quant à la surveillance de la violence dans les établissements :

- la mise en application d'un système d'information capable de recueillir des données exactes et représentatives;
- la production de rapports d'analyse trimestriels;
- l'examen de ces rapports par le Comité de direction, à titre de point permanent à l'ordre du jour.

Je recommande que la violence dans les établissements devienne un point permanent à l'ordre du jour des réunions du Comité de direction dès septembre 2001.

b) Blessures subies par les détenus

Je recommande que le Service adopte une politique nationale sur la consignation, la communication et l'examen des blessures subies par les détenus afin d'assurer :

- la consignation rapide et exacte des blessures et des circonstances qui en sont à l'origine;
- l'analyse trimestrielle de l'information recueillie sur les blessures subies par les détenus;
- l'examen par le Comité de direction du Service de ces rapports trimestriels.

Je recommande que la politique du Service sur la consignation, la communication et l'examen des blessures subies par les détenus soit publiée au plus tard le 30 octobre 2001.

➤ les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont défavorisés en ce qui concerne l'accès à la mise en liberté sous condition au moment opportun, et le plan concret requis pour remédier à cette situation.

Je recommande que cet examen soit mené à terme, y compris des plans d'action circonstanciés, avant le 15 novembre 2001.

Transfèrements

En ce qui touche le processus de transfèrement, je recommande que le Service :

- vérifie immédiatement la validité de ses données sur les transfèrements et détermine les mesures nécessaires pour en assurer l'exactitude future;
- établisse d'ici le 20 septembre 2001 le cadre de l'évaluation du processus de transfèrement de manière à remédier aux préoccupations soulevées;
- termine son évaluation du processus d'ici le 20 décembre 2001, y compris des plans d'action concrets.

En outre, je recommande que le Service tienne le bureau de l'enquêteur correctionnel au fait des progrès qu'il accomplit sur la question des transfèrements.

Normes et directives en matière de sécurité préventive

Je recommande au Service d'accompagner l'entrée en vigueur des nouvelles directives en matière de sécurité préventive du lancement d'un programme national de formation afin de s'assurer que les charges et les responsabilités prévues par les directives sont bien comprises de tous.

Recours à la force

Quand le Comité de direction aura pris connaissance du rapport de juin 2001 sur l'examen du recours à la force, je recommande au Service d'élaborer un plan d'action qui prévoit :

- l'imposition de cours de formation à ceux qui autorisent le recours à la force et à ceux qui prennent part;
- la réduction du nombre de cas de non-conformité aux politiques;
- la diminution du nombre d'incidents où l'on recourt à la force;

Procédure de règlement des griefs

Je recommande :

- que le Service prenne des mesures immédiates pour éliminer l'arriéré des griefs à traiter;
- que le Service établisse des directives qui obligent les secteurs des soins de santé, des Autochtones et des délinquantes à analyser l'ensemble des données sur les griefs de façon trimestrielle;
- que le Service revoise sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe;
- que la Direction des questions autochtones transmette la version définitive de son examen actuel de la procédure de règlement des griefs à tous les organismes qui défendent les intérêts des détenus autochtones.
- qu'un examen soit effectué, non pas par le Secteur des délinquantes, afin de déterminer l'efficacité des suites données aux plaintes des délinquantes par les établissements qui les hébergent, et que l'examen s'intéresse tout particulièrement au règlement des plaintes formulées par les détenues incarcérées dans des pénitenciers pour hommes.

Je recommande que ces mesures soient prises d'ici le 31 octobre 2001.

Je recommande que le rapport de vérification de la procédure de règlement des griefs attendu en juin 2001 soit communiqué à tous les comités de détenus afin qu'ils puissent faire des observations à son sujet.

Préparation des cas et accès aux programmes

Je recommande que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment voulu qui porte sur :

- la capacité d'accueil des programmes actuels, la longueur des listes d'attente et les mesures précises nécessaires pour combler les lacunes;
- les raisons précises des reports et des renoncations, et les mesures requises pour en réduire le nombre;
- les causes du recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître le recours à ces régimes;

Résumé des recommandations

Unité spéciale de détention

Dans son examen actuel des politiques qui régissent l'USD, je recommande au Service de se pencher sur :

- la mesure dans laquelle l'unité spéciale de détention réussit à atteindre son objectif explicite;
- le niveau de participation aux programmes offerts et la pertinence de ces programmes par rapport aux besoins cernés chez les détenus de l'USD;
- les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des détenus actuels en fait de programmes;
- la possibilité de faire participer des membres des comités consultatifs de citoyens à l'examen des cas des détenus de l'USD;
- l'équité, l'ouverture et l'imputabilité de la prise de décisions actuelle, y compris des possibilités de recours rapides et clairement définies;
- la mise en place d'un protocole d'examen mensuels indépendants des cas des détenus mis en isolement en attendant d'être envoyés à l'USD pour se faire évaluer.

En outre, je recommande que les conclusions de l'examen de ces questions et les politiques adoptées en conséquence soient publiées avant le 2 octobre 2001.

Rémunération des détenus

Une fois de plus, je recommande que le Service :

- augmente immédiatement les niveaux de rémunération de tous les détenus et adopte des dispositions d'indexation connexes;
- vérifie si les délinquants disposent d'assez d'argent au moment de leur mise en liberté.

Je recommande que le Service accorde une subvention immédiate aux détenus afin de faire correspondre les coûts de leurs communications téléphoniques à ceux qu'on paie dans la collectivité.

Conclusion

Des progrès ont été accomplis cette année sur un certain nombre de questions. Je suis encouragé de constater la volonté de la commissaire d'intervenir personnellement pour régler les problèmes dont nous lui faisons part. Cela étant dit, les réactions du Service, à des niveaux inférieurs au bureau de la commissaire, continuent dans bien des cas de se faire beaucoup trop attendre, d'être empreintes de méfiance et de ne pas s'accompagner d'engagements fermes.

Je formule des recommandations précises sur les questions abordées ici dans l'espoir que le Service saura substituer aux examens, aux consultations et aux études à n'en plus finir des actes concrets qui remédient dans une mesure appréciable aux problèmes des délinquants. Je lirai avec plaisir la réponse de la commissaire au présent rapport.

Le personnel du Bureau et d'autres intéressés externes participent activement à cette initiative.

Voici certains des sujets abordés :

- la mise en œuvre anticipée de la deuxième phase du programme de traitement d'entretien à la méthadone du SCC, qui permettrait de joindre des participants qui n'ont pu bénéficier de tels soins avant d'être admis dans une installation fédérale;
- la mise à la disposition des détenus de seringues propres;
- la possibilité, pour les détenus, de se faire tatouer proprement par des professionnels;
- la prise de mesures spéciales destinées aux délinquantes sous responsabilité fédérale et aux délinquants autochtones;
- les programmes de sensibilisation par les pairs.

Je félicite le Service de tenter de régler ces problèmes persistants. Certaines des solutions proposées sont certes controversées, mais ne pas les appliquer serait inadmissible, surtout devant l'aggravation actuelle du phénomène. Nous ne pouvons plus nous permettre de voir la drogue dans les prisons comme une question de sécurité. Nous devons y voir un problème de santé, qui nécessite des interventions de traitement.

Nous continuerons d'appuyer entièrement ce processus.

c) Délinquants âgés

À l'heure actuelle, les délinquants âgés constituent 16 % de la population de délinquants sous responsabilité fédérale, mais cette proportion est appelée à croître rapidement. Par délinquants âgés, le Service entend ceux de 50 ans et plus, parce que :

« [...] la recherche montre que le vieillissement intervient dix ans plus tôt dans le système correctionnel en raison de facteurs tels que le statut socio-économique, l'accès aux soins et le mode de vie de la plupart des délinquants. »

Au début de 2000, le commissaire a créé la Division des délinquants âgés, lui confiant le mandat de formuler une stratégie afin de répondre aux besoins des délinquants âgés. Au printemps, la Division a déposé son rapport, qui porte sur une large gamme de questions, dont :

- la planification des installations dans les établissements;
- les services correctionnels communautaires (la surveillance et les programmes offerts aux délinquants libérés);
- les soins de santé physique et mentale (y compris les soins palliatifs);
- la dotation (professionnels et bénévoles) et la formation afin de répondre aux besoins des délinquants âgés;
- les programmes ciblés et adaptés;
- l'emploi, l'éducation, les besoins en fait de formation professionnelle et les loisirs;
- l'évaluation, la gestion des cas et la planification de la mise en liberté;
- la sensibilisation du public.

Ce rapport nous paraît être un document décisif. Si ses recommandations sont appliquées, il permettra dans une large mesure de résoudre les problèmes avec lesquels sont aux prises les délinquants âgés. Trop nombreuses pour être bien exposées ici, les recommandations ont ceci d'essentiel qu'elles invitent le Service à adopter une vision d'ensemble qui englobe tous les besoins des délinquants âgés, pas seulement en fait de soins, mais à l'égard de tous les aspects de la réalité actuelle des Canadiens âgés.

d) Maladies infectieuses

La Division des services de santé du SCC a entrepris d'améliorer le traitement et la prévention des maladies, dont la transmission se fait souvent dans un contexte de toxicomanie. Cette initiative s'impose depuis longtemps. En effet, il y a déjà huit ans le comité des spécialistes sur le sida a formulé des recommandations qui continuent de s'appliquer à la situation actuelle, qu'on doit qualifier de véritable crise.

b) Renseignements médicaux confidentiels

Depuis des années, on est aux prises avec le problème épineux de devoir concilier l'impératif de protéger la confidentialité des renseignements dans les dossiers médicaux et la nécessité de communiquer l'information requise pour évaluer le risque présenté par le détenu.

En ce qui touche les maladies infectieuses, par exemple, nombre de spécialistes jugent que la protection de la confidentialité sur l'état du malade est essentielle si l'on veut favoriser l'adoption de pratiques judiciaires de traitement et de prévention (voir, à ce sujet, le rapport du comité de spécialistes sur la prévention du sida, 199-). Cela dit, il peut y avoir des circonstances où la sécurité d'autres personnes, dont le personnel, pourrait être en jeu si l'existence de la maladie n'est pas révélée. En ce qui concerne la santé mentale, la nécessité d'inciter à la franchise les participants à un programme est parfois incompatible avec l'obligation qu'a le Service de donner aux décideurs de la mise en liberté toute information pouvant concerner le risque pour la sécurité publique que la personne présente.

Le Service a créé un groupe de travail et entrepris des consultations pour mieux définir les règles qui régissent ces questions de manière à concilier les impératifs contraires.

La politique qui en découlera est attendue au cours du prochain exercice. Jusqu'ici, le Service a effectué de vastes consultations auprès de ses employés et de spécialistes externes. Mon personnel joue également un rôle actif dans le processus.

Nous sommes d'avis que toute politique adoptée à ce sujet doit accorder l'importance au traitement et à la prévention, à titre de bons moyens de réduire le risque. Il faut viser à atteindre ces objectifs de manière à assurer la sécurité publique et la réinsertion sociale efficace des délinquants. En outre, autant que possible, il faut obtenir le consentement libre et éclairé des délinquants avant de divulguer des renseignements médicaux les concernant et les consulter avant de communiquer cette information à des personnes de l'extérieur des services de santé.

J'espère que le Service est sensible à ces objectifs et qu'il saura adopter cette politique tant attendue et fort nécessaire avant la publication de mon prochain rapport.

Si je continue de croire que seul un spécialiste externe effectuant un examen entièrement indépendant des cas d'isolement peut remplir les objectifs voulus, je me ferai néanmoins un plaisir de passer en revue les succès des mesures prises dans ce dossier par le Service.

- à des conditions de détention plus humaines pour les détenus mis en isolement.
- à la réduction du recours abusif à l'isolement (le quasi-isolement) et de la durée de ces placements, grâce à des examens justes;
- J'espère que ces initiatives mèneront :

- On étudiera l'utilisation de certaines unités dans les établissements à titre de mesure de rechange à la mise en isolement habituelle.
- notion d'isolement au sens de la LSCMLC.
- de santé mentale et les liens éventuels à établir entre cette pratique et la
- Jim Laplante étudie les cas des détenus « isolés » dans le contexte de soins
- De concert avec les Services de santé et les Services juridiques du SCC,
- l'efficacité de l'examen des cas d'isolement et la réinsertion des détenus mis en isolement.
- Dans le cadre du projet pilote, on se penchera sur le rôle que jouent les gestionnaires régionaux de la surveillance de l'isolement pour favoriser
- prendre fin en mars 2001.
- d'augmenter l'efficacité du processus dans son ensemble. Le projet devrait
- collective à l'examen, après trente jours, des cas d'isolement afin
- Cet automne, on lancera un projet pilote qui fera participer un membre de la
- septembre 2001.
- Le Service compte éliminer la double occupation des cellules d'isolement d'ici

Jusqu'ici, le dossier a progressé sur plusieurs fronts :

Je félicite la nouvelle commissaire d'avoir reconnu l'existence des problèmes que nous évoquons ici et d'avoir chargé Jim Laplante d'élaborer des solutions.

En mai 2000, le sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'examen de la LSCMLC a recommandé l'adoption du régime d'examen indépendant des mises en isolement préventif. Dans sa réponse au rapport du sous-comité en octobre, le gouvernement a plutôt recommandé que le régime d'examen interne soit renforcé en faisant participer des intervenants de l'extérieur.

Depuis dix-huit mois, nous avons noté un certain « relâchement » en ce qui concerne un grand nombre de règles de procédure établies par le Service. Nous constatons aussi un manque flagrant de progrès réels à l'égard d'objectifs fondamentaux destinés à accroître l'efficacité du système, soit ceux de réduire considérablement le nombre de mises en isolement préventif et la durée de ces placements. Enfin, nous nous rendons compte que le Service continue de recourir à la double occupation des cellules d'isolement.

QUESTIONS EN COURS

Questions faisant actuellement l'objet de consultations

entre l'enquêteur correctionnel et le Service correctionnel

Cette année, j'ai choisi de présenter des renseignements sur certains sujets que nous sommes en train d'examiner avec le Service. Même si nous n'en sommes pas encore arrivés à une entente, je tiens néanmoins à formuler des observations sur ces questions ici pour un certain nombre de raisons :

- ces sujets ont une grande importance pour les délinquants;
- ils témoignent de la manière dont nous travaillons avec le Service et du rôle que nous jouons dans l'élaboration de politiques et auprès de groupes de travail sur des problèmes d'ordre général;
- de nettes tendances se dégagent de nos consultations et il nous est utile de faire le point sur notre appréciation des progrès accomplis et sur nos attentes.

Je tiens à préciser que je ne cherche pas ici à présenter des conclusions ou des recommandations définitives. Je désire simplement décrire et reconnaître le travail accompli et donner une idée juste des observations qui pourraient devenir les conclusions et les recommandations de rapports futurs.

a) Isolement préventif

Il y a presque six ans, la Juge Arbour recommandait des modifications fondamentales au régime d'isolement préventif, notamment une meilleure conformité à la loi et l'examen indépendant des placements en isolement préventif. Cela fait déjà plus de quatre ans que le groupe de travail sur l'examen de l'isolement préventif a déposé son rapport et que le Service a instauré des réformes importantes de ses politiques et de ses pratiques internes.

Ces changements devaient permettre de rendre les procédures plus conformes à la loi et aux politiques et, plus important encore, d'accroître l'efficacité du système d'examen des cas d'isolement préventif dans le but de réduire le nombre et la durée des placements en isolement, et de multiplier les possibilités de réinsérer les détenus isolés dans la population carcérale et de trouver des solutions de rechange au recours à l'isolement préventif.

Le Service a refusé d'appliquer l'une des recommandations du groupe de travail, soit celle d'effectuer des projets pilotes sur l'examen indépendant des mises en isolement préventif.

alors que le projet entrepris en ce sens avait pris du retard et serait terminé au printemps 2001.

Au début du nouvel exercice, nous avons demandé où le Service en était dans ce projet.

Le 16 octobre 2000, le Service nous a répondu qu'il avait dû réviser le calendrier d'exécution du projet afin de pouvoir mettre sur pied un processus qui respecterait les attentes et les impératifs culturels des représentants des autochtones.

Le 2 janvier 2001, nous avons demandé à rencontrer le SCC à ce sujet.

Le 16 février 2001, le Service nous a fait savoir que des représentants du Service allaient rencontrer des guérisseurs autochtones en mars 2001, rencontre à laquelle avait été convié notre spécialiste des questions autochtones, et que « nous pourrions effectivement nous réunir pour discuter de la question ».

Le 25 mai 2001, le Service a signalé qu'il élaborait un plan d'action afin de donner suite aux indications reçues des Aînés et des guérisseurs qui ont participé à la réunion de mars, et que des mesures concrètes seraient prises pour assurer aux détenus l'accès à la médecine et aux guérisseurs traditionnels.

Étant donné les retards déjà survenus dans ce dossier, je recommande que le plan d'action du SCC pour assurer aux détenus autochtones l'accès à des guérisseurs soit terminé et que les mesures qu'il prévoit soient prises d'ici le 1^{er} octobre 2001.

Le point sur la situation

À notre avis, le projet de loi C-7 ne répond pas à nos préoccupations. Par rapport à la loi actuelle, il risque même d'entraîner l'incarcération d'un plus grand nombre d'adolescents et de jeunes moins âgés.

Nous persistons à croire qu'il ne convient jamais d'incarcérer des jeunes dans des pénitenciers fédéraux et que le Service a pris jusqu'ici très peu de mesures concrètes pour répondre aux besoins des jeunes contrevenants détenus dans ses établissements.

Je recommande que le Service et le solliciteur général s'efforcent de faire adopter des modifications des lois applicables aux jeunes contrevenants qui interdiraient l'incarcération de ceux-ci avec des adultes dans les pénitenciers.

En attendant l'adoption de telles modifications, je recommande que le Service formule des politiques et des pratiques en matière de logement, de programmes et de gestion des cas qui répondent aux besoins des jeunes incarcérés dans les pénitenciers.

Je recommande que les représentants du Service qui comparaissent aux audiences où est envisagé le placement d'un jeune dans un pénitencier :

- indiquent formellement que selon le Service il ne convient jamais d'incarcérer un jeune contrevenant dans un pénitencier; fassent ressortir l'absence actuelle de logements et de programmes destinés aux jeunes contrevenants sous responsabilité fédérale;
- formulent activement des recommandations sur ces questions au tribunal, au lieu de se contenter de répondre à des questions directes.

Accès à des guérisseurs autochtones traditionnels (inertie en matière de politiques)

PROBLÈME : Le Service doit prendre des mesures pour assurer aux détenus autochtones l'accès à des guérisseurs traditionnels.

Dans notre dernier rapport annuel, nous avons demandé au Service d'adopter une politique explicite qui sensibiliserait le personnel des services de santé au rôle des guérisseurs autochtones traditionnels et qui permettrait aux détenus autochtones de consulter ces guérisseurs. Le Service nous a fait savoir

nouvelle politique sans attendre.

La récente décision de placer tous les délinquants condamnés pour meurtre au premier ou au deuxième degré dans des installations à sécurité maximale pour une période d'au moins deux ans risque d'avoir des répercussions graves sur les jeunes contrevenants qui, en application de la loi actuelle ou de la loi proposée, sont confiés aux autorités fédérales. Le 9 avril 2001, nous écrivions à la commissaire pour lui demander d'abroger cette

tel.

- Le document reste flou sur les options offertes aux jeunes incarcérés dans les pénitenciers. On admet qu'il s'agit d'un sujet de préoccupation, mais sans proposer de programmes concrets, ni se prononcer sur le placement comme tel.
 - Le Service ne s'y prononce pas sans équivoque sur l'opportunité de placer les jeunes contrevenants dans des établissements pour adultes - le Service ne préconise pas cette mesure, mais reconnaît le droit qu'a le tribunal de l'imposer.
 - Dans le document, le Service demande à ses représentants de fournir de l'information, et non pas des avis. Or, la Loi oblige le tribunal de tenir compte des **recommandations** formulées par le SCC. Cela signifie, à notre sens, que les employés du Service sont tenus de formuler des avis, des conclusions et des recommandations, compte tenu des faits.
 - Le Service ne s'y prononce pas sans équivoque sur l'opportunité de placer les jeunes contrevenants dans des établissements pour adultes - le Service ne préconise pas cette mesure, mais reconnaît le droit qu'a le tribunal de l'imposer.
- En avril, nous avons pris connaissance de la trousse d'information destinée aux employés du SCC qui comparaissent aux audiences de jeunes contrevenants. À notre avis, la trousse comporte trois lacunes :

Le ministre m'a répondu le 20 mars 2001 que le gouvernement réserverait le placement pénitentiaire aux cas les plus graves, où toutes les autres solutions ont été exclues. Il a ajouté que nombre de nos préoccupations seraient résolues par la nouvelle *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, le projet de loi C-7.

Le 30 janvier 2001, j'ai écrit au solliciteur général pour recommander que les jeunes contrevenants ne soient jamais incarcérés avec des adultes, à moins que ce ne soient des membres de leur famille.

Par ailleurs, la commissaire nous a invités à transmettre nos propositions sur la question au ministère de la Justice par l'entremise du solliciteur général.

- que le Service reconnait le droit qu'ont les tribunaux d'ordonner l'incarcération sous responsabilité fédérale des jeunes contrevenants;
 - qu'elle avait demandé à la Division des droits de la personne du SCC d'établir des lignes directrices à l'intention des employés du SCC qui comparaissent aux audiences où l'éventuel placement sous responsabilité fédérale d'un jeune contrevenant est en jeu.
- Le 28 décembre 2000, la commissaire nous a répondu :

Enfin, nous n'acceptons toujours pas que le Service refuse de répondre à nos questions sur deux affaires parce que celles-ci font l'objet d'un examen par la Commission canadienne des droits de la personne. Nous croyons fermement qu'il serait possible de voir avec le Service et la Commission quels renseignements pourraient pour l'heure ne pas nous être communiqués et quels détails des affaires l'on pourrait très bien nous transmettre afin de nous permettre de remplir notre mandat.

Cela dit, nous soutenons que la loi nous confère le pouvoir d'exiger que le Service nous fournisse les renseignements demandés et que rien n'empêche le Service de nous les communiquer.

Je recommande que le Service réponde, dans les meilleurs délais, à nos questions sur les affaires dont la Commission canadienne des droits de la personne est actuellement saisie.

Logement de mineurs dans des pénitenciers

PROBLÈME 1 : Il ne convient pas d'incarcérer des jeunes contrevenants avec des délinquants adultes dans les pénitenciers.

PROBLÈME 2 : Les représentants du SCC doivent pleinement jouer leur rôle lors des audiences où les tribunaux envisagent de placer des jeunes contrevenants dans des établissements fédéraux.

Dans notre dernier rapport annuel, nous avons indiqué au Service que nous croyons que les mineurs ne doivent jamais être incarcérés avec les délinquants adultes dans les pénitenciers. Nous avons incité les représentants du SCC à faire activement valoir cette conviction quand ils comparaissent aux audiences où le tribunal décide de faire incarcérer un jeune dans un établissement fédéral pour adultes. En attendant l'adoption des modifications législatives requises pour assurer la conformité à l'interdiction, imposée par le droit international, de la co-détention d'adultes et d'enfants, nous avons exhorté le Service à mettre en place des programmes et des pratiques destinés à répondre aux besoins des jeunes contrevenants dont il a la charge.

L'ancien commissaire nous a répondu le 16 mai 2000. Non satisfaits de sa réponse, nous lui avons fait savoir que nous entendions soumettre la question au solliciteur général le 16 juin 2000.

La nouvelle commissaire a été nommée en septembre. J'ai soulevé la question à nouveau avec elle le 18 octobre 2000, en réitérant les préoccupations dont nous avions saisi son prédécesseur.

délinquants âgés, nous avons obtenu des précisions qui semblent clarifier la question.

Dans le rapport provisoire que nous avons vu, sous la rubrique « Planification des installations », la Division des délinquants âgés propose des objectifs en matière d'« accessibilité » et la création de « zones spécialisées ».

Voici les objectifs en fait d'« accessibilité » :

Qu'il existe dans chaque région du SCC des établissements carcéraux et communautaires de tous les types et entièrement accessibles, dotés des installations nécessaires pour fournir les aides fonctionnelles requises aux délinquants handicapés et aux délinquants qui souffrent d'infirmités ou d'affections attribuables à leur âge, et que le nombre des établissements soit déterminé en fonction du nombre de délinquants concernés.

Par « zone spécialisée » on entend :

[...] une unité, une rangée ou une maison entièrement accessible dotée du personnel et des ressources nécessaires pour répondre aux besoins particuliers (d'ordre physique, mental, psychosocial, émotionnel et spirituel) des délinquants âgés et des délinquants qui ne peuvent pas fonctionner de façon entièrement autonome dans le milieu correctionnel habituel (carcéral ou communautaire) en raison des limites imposées par leur état.

Nous approuvons ces descriptions, et je recommande que le Service crée des milieux accessibles comme ceux qu'on décrit dans le rapport de la Division des délinquants âgés dans les établissements du SCC avant la fin de 2001.

Je recommande aussi que le Service prenne les mesures voulues pour mettre en place dans un nombre suffisant d'établissements résidentiels communautaires les installations nécessaires pour assurer l'accessibilité, également avant la fin 2001.

Quant au nombre des établissements accessibles, il nous paraît insuffisant de n'avoir qu'un établissement accessible par niveau de sécurité dans chaque région. Cela ne permettrait pas de répondre aux besoins particuliers des délinquants qui ne pourraient pas intégrer la population de l'établissement en question ou dont le placement dans un tel établissement ne satisfait pas par ailleurs aux critères établis à l'article 28 de la LSCMLC.

Je recommande que, d'ici la fin 2002, tous les établissements soient rendus accessibles dans la mesure nécessaire pour assurer le placement de chaque détenu handicapé dans un établissement qui répond à ses besoins et pour remplir dans chaque cas les critères relatifs au placement établis dans la LSCMLC.

PROBLÈME 3 : L'enquêteur correctionnel n'a pas accès à l'information prise en compte lors des examens touchant le Service menés par la Commission canadienne des droits de la personne.

D'abord soulevées dans notre rapport de l'an dernier, ces questions découlent de notre enquête sur les plaintes de deux détenus handicapés. Ceux-ci étaient déjà admissibles à la mise en liberté quand le Service leur a enfin trouvé des logements accessibles. Nous avons écrit au Service pour discuter de ces deux cas et de l'incapacité du Service en général d'assurer aux délinquants handicapés des installations accessibles, bien que le Service soit conscient du problème depuis des années.

Répondant au début de janvier 2001 au rapport détaillé que nous lui avons remis, le Service a avoué qu'il avait en effet des lacunes à combler en matière d'accessibilité et a promis qu'il y verrait avant la fin mars 2001. Le Service s'est gardé toutefois de préciser au juste ce qu'il s'engageait à accomplir. Le 30 janvier 2001, nous lui avons demandé des précisions. Le Service nous a répondu le 8 mars 2001.

Voici l'essentiel de sa réponse :

Dans chaque région, le Service compte un établissement accessible pour chaque niveau de sécurité et assure l'accessibilité des centres de santé mentale. Il ne s'est pas engagé cependant à rendre accessible plus d'un établissement par niveau de sécurité, ce qui risque d'occasionner des difficultés pour les détenus :

a) qui, pour des raisons de sécurité, ne peuvent intégrer la population qu'on trouve à l'établissement accessible;

b) qui pourraient accéder plus facilement à des programmes et à des sources de soutien dans la collectivité s'ils étaient placés dans un établissement non accessible aux personnes handicapées.

De plus, ce ne sont pas toutes les régions qui ont plus d'un établissement résidentiel communautaire accessible [centres résidentiels gérés par des organismes non gouvernementaux en vertu d'un contrat avec le SCC].

Sur deux affaires en particulier, le Service a refusé de répondre à nos demandes de renseignements tant que la Commission canadienne des droits de la personne n'avait pas conclu son examen de ces questions. Le Service estimait que la confidentialité voulue par le processus de la CCDF l'empêchait de discuter des affaires avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Le point sur la situation

Nous ne savons toujours pas ce que le Service entend par « accessible ». Lors de récentes discussions avec des membres du personnel de la Division des

Cela dit, jusqu'à ce que d'autres mesures soient prises, je réitère les recommandations suivantes :

A. Recours à la force lors d'une fouille à nu

1. Que le Service admette :
 - qu'on aurait dû tenir compte des articles 50 et 51 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition avant d'autoriser le recours à la force;
 - que le recours à la force était illégal et déraisonnable, parce que les agents n'avaient pas des motifs raisonnables de croire que les détenus dissimulaient des objets interdits dans une cavité corporelle, comme le prévoient les articles 50 et 51.

2. Que le Service prenne des mesures afin de voir à ce que, d'ici deux mois, les fouilles à nu sont effectuées conformément à la loi et aux politiques, y compris la création proposée du groupe de travail sur les fouilles à nu, mais sans se limiter à cette mesure.

B. Fouille à nu exceptionnelle

1. Que le Service reconnaisse :
 - que la fouille a été autorisée indûment et de façon contraire à la loi et aux politiques applicables;
 - que le rapport dressé après la fouille a été établi de façon contraire à la loi;
 - que les documents relatifs à la fouille, dont les autorisations et les rapports requis, ont été produits de manière contraire à la loi et déraisonnable.

2. Que le Service prenne les mesures voulues pour que, d'ici deux mois, toutes les autorisations données et tous les documents établis à l'égard de ces fouilles soient conformes à la loi et aux politiques, et que cette conformité soit confirmée, d'ici un an, au moyen de vérifications de tous les établissements.

Satisfaire aux besoins des délinquants handicapés

PROBLÈME 1 : Le Service ne prend pas les mesures voulues pour doter les délinquants handicapés d'un plan de libération conditionnelle adéquat.

PROBLÈME 2 : Les installations du Service ne répondent pas aux besoins des délinquants handicapés.

Nous estimons que les différends sur des points de droit et les divergences d'interprétation de la loi sont effectivement de ceux qu'on peut soumettre à la procédure de règlement. Je suis heureux que la commissaire ait accepté cette façon de procéder pour deux des situations. Je suis convaincu que cette mesure confirmera l'utilité de la procédure de règlement des différends.

Le Bureau continue d'affirmer que tous les différends entre lui et le Service correctionnel du Canada peuvent être résolus au moyen de la procédure de règlement des griefs, y compris par les moyens suivants donnés dans le protocole d'entente :

- la médiation, la facilitation, l'arbitrage non contraignant ou un autre mode de résolution des conflits;
- l'examen du différend par un expert indépendant par rapport aux parties, au ministère ou au gouvernement;
- une enquête conjointe sur place à l'endroit où est apparu le problème;
- des audiences formelles ou informelles;
- des recherches supplémentaires;
- la consultation de personnes et d'intéressés.

Le point sur les situations

Vers la fin mars, j'ai de nouveau rencontré la commissaire afin d'insister pour qu'au moins l'une des deux situations soit soumise à la procédure de règlement des différends. J'ai souligné l'importance accordée à ces moyens de résolution dans le protocole d'entente entre le SCC et le BEC. Ainsi, nous avons convenu que le Service choisirait une question et que le BEC en choisirait une autre afin de les soumettre à la procédure de règlement des différends.

En mars 2001, le commissaire adjoint, Développement organisationnel, nous a écrit pour réitérer la position énoncée par la commissaire dans sa communication du 28 décembre 2000 et pour expliquer que le Service jugeait que la procédure de règlement des griefs n'était pas la voie à privilégier afin de résoudre ces questions d'ordre juridique.

Le 30 janvier 2001, j'ai de nouveau écrit à la commissaire pour lui rappeler nos conclusions et nos recommandations sur les deux situations. Je lui ai dit que je voulais soumettre le dossier à la procédure de règlement des différends afin d'obtenir la résolution des trois questions en cause.

État des résumés de situations présentés dans le rapport annuel de 1999-2000

Fouilles à nu

PROBLÈME 1 : Des membres du Service ont eu recours à la force pour examiner le rectum de détenus lors d'une fouille à nu sans motifs raisonnables et sans obtenir au préalable l'autorisation nécessaire.

PROBLÈME 2 : Un employé du Service a autorisé la fouille à nu de tous les détenus d'un établissement de façon contraire à la loi et aux politiques applicables.

Le 18 octobre 2000, j'ai abordé ces deux situations avec la nouvelle commissaire, lui rappelant les points que nous avions soulevés dans le rapport annuel de 1999-2000.

Elle m'a répondu le 28 décembre 2000.

En ce qui concerne la première situation, le recours à la force lors d'une fouille à nu, elle a indiqué :

- ☐ qu'elle reconnaissait que les procédures suivies n'étaient pas convenables***;
- ☐ qu'on avait présenté des excuses partielles aux détenus touchés;
- ☐ qu'un groupe de travail sur les fouilles à nu serait créé afin d'assurer la bonne exécution future de ces fouilles.

[*Il faut noter qu'en reconnaissant que les fouilles à nu n'étaient pas effectuées de façon convenable, la commissaire n'admet pas pour autant qu'elles n'auraient pas dû avoir lieu, ou qu'elles n'étaient pas justifiées. La commissaire avoue simplement qu'on aurait dû prévenir les détenus et leur donner la possibilité de se soumettre à la fouille de plein gré, avant de recourir à la force.]**

La commissaire a invité le Bureau de l'enquêteur correctionnel à participer à l'élaboration du mandat du groupe de travail sur les fouilles à nu et à la définition de la portée de ses travaux. Une rencontre initiale a eu lieu en février 2001. Le mandat et le calendrier des travaux du groupe de travail sont en cours d'élaboration.

En ce qui concerne la deuxième situation, la fouille exceptionnelle, la commissaire fait valoir que le Service avait reconnu l'existence de certaines lacunes pour ce qui est de l'établissement de rapports après les fouilles et qu'il a pris des mesures correctives à cet égard.

J'estime que les mesures prises jusqu'ici par le Service n'ont pas suffi pour donner suite à l'intention ou aux objectifs précis de mes recommandations antérieures. Je crois aussi que ma position sur cette question cadre avec l'esprit des recommandations du sous-comité parlementaire*, qui a proposé la création d'un poste de sous-commissaire pour les Autochtones et l'évaluation du processus de réinsertion sociale des délinquants autochtones.

Étant donné la gravité de la question et l'état défavorisé persistant des délinquants autochtones, je recommande :

- qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale;
- que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'appui et la participation d'organisations autochtones.

- les renonciations à l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle et les reports de cet examen;
- les renvois en vue du maintien en incarcération;
- les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

Je recommande que les résultats de cette surveillance fassent l'objet de rapports trimestriels, et que ces rapports soient soumis à l'examen du Comité de direction du Service.

Il y a un certain nombre d'années, j'ai recommandé que le Service prenne deux mesures à titre de premières étapes en vue de remédier à l'état défavorisé persistant des délinquants autochtones. D'abord, j'ai recommandé qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale. Ensuite, j'ai recommandé que les politiques et les procédures actuelles du Service fassent l'objet d'un examen indépendant immédiat afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale au moment opportun des Autochtones.

Répondant à la première recommandation, en mars 2001, le Service m'a fait savoir que les questions autochtones figuraient désormais à titre de point permanent à l'ordre du jour des réunions du Comité de direction. Il a indiqué aussi que « la création du poste de directeur général des Questions autochtones permet d'assurer la discussion et l'examen des questions pertinentes au niveau de la haute direction ».

Par contre, le but de ma recommandation n'était pas de faire en sorte que les questions autochtones soient simplement soulevées au niveau de la haute direction, mais bien d'amener le Service à tenir compte des Autochtones dans toutes les décisions et dans toutes les considérations de son Comité de direction et à tous les niveaux de l'organisme. D'ailleurs, la directrice générale des Questions autochtones n'est pas un membre permanent du Comité de direction, et le Service n'a rien dit sur ce qui se passe au niveau des régions et des établissements.

En réponse à ma deuxième recommandation, proposant l'examen indépendant des politiques et des procédures, le Service m'a informé que le vérificateur général « effectuera un examen interorganismes du système de justice applicable aux Autochtones ». Bien que j'appuie cette mesure, il n'est pas clair, compte tenu de l'information fournie par le SCC jusqu'à maintenant, que le plan de vérification, lorsque l'élaboration en sera achevée, examinera les effets discriminatoires des politiques et des procédures du Service. Nous aborderons la question avec le personnel du bureau du vérificateur général.

Le Secteur des délinquantes est actuellement aux prises avec des défis de taille. Il lui reste à donner suite à nombre des engagements qu'il a pris. La population carcérale continue de croître. Et l'arrivée de détenues à sécurité maximale changera sensiblement la dynamique du milieu correctionnel des établissements régionaux. Il y a un an, la sous-commissaire pour les femmes a assumé des responsabilités additionnelles en acceptant le poste de sous-commissaire principal. Cependant, je crois que les deux postes, celui de sous-commissaire pour les femmes et celui de sous-commissaire principal, constituent chacun des emplois à temps plein. Je crois aussi que le Service ne parviendra pas à relever tous les défis que j'ai nommés ici si son Secteur des délinquantes n'est pas dirigé par quelqu'un qui s'y consacre à temps plein et s'il ne s'engage pas à assumer toutes les responsabilités qui découlent des recommandations de la juge Arbour.

Je recommande que le poste de sous-commissaire pour les femmes soit un poste occupé à temps plein.

19. Délinquants autochtones

Les effets discriminatoires de notre système de justice pénale et leurs répercussions défavorables sur les Autochtones qui ont des démêlés avec la justice sont connus depuis des décennies. Les Autochtones représentent environ 3 % de la population canadienne, mais près de 20 % de la population des délinquants sous responsabilité fédérale.

Cependant, la surreprésentation des Autochtones dans le système carcéral est loin d'être le seul sujet de préoccupation lié à cette question. En effet, nous devons examiner tous les aspects de l'expérience du délinquant autochtone qui est pris en charge et détenu par le Service correctionnel du Canada. Dans un rapport publié il y a plus de dix ans, un groupe d'étude faisait valoir que les délinquants autochtones étaient moins susceptibles que les autres de bénéficier de permissions de sortir et de la libération conditionnelle, qu'ils passaient plus de temps derrière les barreaux que les autres détenus avant d'obtenir une libération conditionnelle, et que celle-ci était plus susceptible d'être révoquée ou suspendue. Cette triste réalité demeure, malgré dix années d'efforts.

Je recommande que le Service surveille constamment les incidences sur les délinquants autochtones des décisions qu'il prend en ce qui touche :

- la mise en isolement;
- les transfèrements;
- les mesures disciplinaires;
- les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;

- Le nombre de détenues membres d'une minorité visible est indûment élevé (40 %).
- Les délinquantes autochtones sont défavorisées : elles représentent 23 % de la population carcérale, mais seulement 11 % du nombre de délinquantes sous surveillance dans la collectivité.

En octobre 2000, ces préoccupations ont été exposées dans un rapport sur les questions relatives aux délinquantes sous responsabilité fédérale soumis à la sous-commissaire pour les femmes. Voici un extrait de la conclusion :

« L'incapacité du Service de pleinement mettre en œuvre les recommandations formulées par la juge Arbour, particulièrement celle qui voulait que la sous-commissaire pour les femmes soit la seule responsable fonctionnelle des services correctionnels pour femmes, a entravé l'adoption de politiques et de procédures complètes pour remédier aux problèmes systémiques qui touchent toutes les délinquantes sous responsabilité fédérale. La juge Arbour avait espéré, mais en vain, que le Service correctionnel prenne des mesures novatrices pour répondre aux besoins particuliers des femmes. »

Je recommande que le Service adopte un plan d'action qui comprend des indicateurs de rendement et des délais précis afin :

- que soit entièrement mise en œuvre la Stratégie en matière de santé mentale pour les femmes adoptée en 1997;
- que soient vérifiés et mis en application des outils de classement par niveau de sécurité propres aux délinquantes autochtones et aux délinquantes;
- que soit achevé l'examen des prédicteurs du suicide et de l'autommort;
- que soit créé un milieu d'incarcération à sécurité minimale qui soit le moins restrictif possible, conformément au principe énoncé dans la LSCMLC;
- que soit réduit le nombre élevé de femmes membres d'une minorité visible incarcérées dans les établissements fédéraux;
- qu'il soit mis fin à l'état défavorisé dans lequel se trouvent les délinquantes autochtones, en ce qui concerne la mise en liberté sous condition en temps opportun.

Je recommande que le plan d'action soit terminé puis présenté au Comité de la gestion supérieure du Service d'ici novembre 2001.

Je recommande que le Service revoie son refus d'appliquer la recommandation de la juge Arbour voulant « que les établissements pour femmes purgeant une peine fédérale soient groupés dans une structure hiérarchique indépendante des régions dans laquelle les directeurs d'établissement rendent compte directement à la sous-commissaire pour les femmes ».

En septembre 1996, on m'avait d'abord dit que ces placements étaient « temporaires », et que les femmes réintégreraient les établissements régionaux aussitôt que possible. En septembre 1999, le Service a annoncé l'adoption de la stratégie d'intervention intensive, qui doit permettre d'adapter et d'élargir les unités à encadrement renforcé dans les établissements régionaux afin d'y accueillir les délinquantes à sécurité maximale. La Stratégie prévoit aussi la création d'unités d'habitation dites à environnement structuré qui logeront les délinquantes ayant des problèmes de santé mentale. Ces changements, qui permettraient la fermeture des unités pour femmes dans les prisons pour hommes, devaient s'effectuer avant septembre 2001. J'apprends maintenant que la fermeture de ces unités pour femmes n'aura pas lieu avant le printemps de 2002.

Cette situation dure et est entièrement inadmissible. Les unités occupées par les femmes dans les établissements pour hommes n'étaient pas destinées à accueillir des délinquantes à risque élevé et aux besoins aigus. Elles ne disposent pas des ressources nécessaires pour prendre ces détenues en charge. Le Service n'a jamais élaboré une formule de dotation pour ces unités. Le personnel qui y travaille n'a pas été choisi en fonction des critères établis pour ce genre de travail. Il n'a pas bénéficié de toute la formation requise pour gérer des délinquantes à risque élevé et aux besoins aigus. Par conséquent, on assiste à des taux élevés de roulement et d'épuisement professionnel du personnel, à la montée en flèche du nombre d'incidents de sécurité et à l'affaiblissement du moral des employés.

Je recommande que, en plus de la Vérification des programmes de santé mentale offerts aux délinquantes, on examine sans attendre la question des unités pour femmes dans les pénitenciers pour hommes, en se penchant sur :

- les ressources et la formation du personnel requises pour mettre en place un milieu de vie et de travail sûr, sécuritaire et humain;
- la mise en application de programmes et d'activités culturelles et récréatives comme ceux qu'on offre dans les établissements régionaux.

Dans le dernier rapport annuel, j'ai relevé un certain nombre de questions qui devaient, à mon avis, faire l'objet de mesures immédiates :

- La Stratégie en matière de santé mentale pour les femmes, adoptée en 1997, n'a jamais été entièrement mise en œuvre.
- Le Service n'a pas terminé sa vérification des outils de classement par niveau de sécurité appliqués aux délinquantes et aux délinquants autochtones.
- Le Service n'a pas commencé son examen des prédicteurs du comportement suicidaire et de la prédisposition à l'automutilation.
- Le Service n'a pas su offrir aux femmes un milieu d'incarcération à sécurité minimale équivalent à celui des hommes.

J'ai recommandé que cette question soit soumise à la procédure de règlement des différends prévue par le protocole d'entente entre le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le Service correctionnel du Canada.

Néanmoins, je la présente ici parce que je tiens à la porter à l'attention du ministre et du Parlement dans les plus brefs délais.

À ceux qui prétendent que les mesures punitives voulues par cette politique ne sont que justes et appropriées, je réponds que cet argument paraît contraire à l'intention du législateur qui a adopté la LSCMLC. De plus, cette politique du Service s'oppose à l'approche raisonnable et cohérente des services correctionnels qu'on préconise. Outre cela, je me contenterai d'attirer votre attention sur ceci :

« N'oublions jamais qu'après que nous avons apporté tous les changements matériels voulus à la prison, que nous y avons bien réglé la température, que nous avons donné aux détenus la nourriture requise pour assurer leur santé et leur vigueur et que tous les médecins, aumôniers et visiteurs sont passés, il reste le condamné, qui est privé de tout ce qui constitue la vie de l'homme libre. N'oublions jamais que toutes ces améliorations, si elles apaisent parfois nos consciences, ne changent strictement rien à son état. »

Winston Churchill, 1910

Je recommande l'annulation immédiate de la politique qui consiste à modifier l'Échelle de classement par niveau de sécurité et à obliger ainsi les délinquants condamnés à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré de purger au moins deux ans de leur peine dans un établissement à sécurité maximale.

18. Délinquantes

Quand il a été décidé, en 1996, de placer les délinquantes à sécurité maximale et celles qui ont de graves problèmes de santé mentale dans des pénitenciers pour hommes, nous avons indiqué que ce n'était pas une mesure convenable. Je signalais que, même si le Service jugeait que ces femmes représentaient un risque élevé et des besoins aigus, un tel placement était discriminatoire et que, quelles que soient les conditions de ce placement, cela équivalait à une forme d'isolement. Ces détenues sont en effet coupées non seulement de la population générale de l'établissement qui les accueille, mais aussi de l'ensemble de la population générale de délinquantes qui se trouvent dans les établissements régionaux. Ainsi placées en isolement en raison de leur cote de sécurité et de leur état de santé mentale, ces femmes sont considérablement défavorisées, quant à leurs conditions de détention, par rapport aux hommes qui sont incarcérés.

« La politique ne semble se fonder ni sur des recherches, ni sur des faits. Elle ne contribue pas non plus à la sécurité publique ou à la réadaptation des délinquants. Elle risque même d'avoir l'effet contraire, dans la mesure où elle établit un précédent de traitement injuste des prisonniers au sein du Service correctionnel, traitement qui prend appui sur un cadre très superficiel de gestion carcérale fondée sur l'infraction commise. Le placement pénitentiaire arbitraire ne saurait être justifié ou toléré. Ni la loi, ni la théorie ne confèrent aux responsables correctionnels le mandat de réprimer les criminels. »

Le 9 avril 2001, j'ai fait état de nos inquiétudes et des préoccupations de différents organismes communautaires à la commissaire du SCC. Conformément aux articles 177 à 179 de la LSCMLC, je lui ai fait savoir que la décision prise par le Service d'adopter la politique était :

- a) contraire à la loi;
- b) déraisonnable;
- c) abusivement discriminatoire à l'égard de certains groupes de délinquants.

Je lui ai recommandé d'annuler la politique sur-le-champ.

La commissaire m'a répondu le 30 avril 2001. Voici l'essentiel des raisons invoquées pour ne pas tenir compte de mes recommandations et maintenir la politique :

« En déterminant le classement par niveau de sécurité du détenu, le SCC doit tenir compte, entre autres facteurs, de la gravité de l'infraction commise et de la peine imposée. Les délinquants condamnés pour meurtre et à l'emprisonnement à perpétuité comme peine minimale ont commis les crimes les plus graves et se voient imposer les peines les plus lourdes que prévoit le droit criminel. Le SCC décide du classement initial du délinquant par niveau de sécurité en prenant en considération ces réalités. »

À mon avis, la commissaire ne répond pas ici aux points précis que j'avais soulevés dans ma lettre. D'ailleurs, elle n'établit aucun lien entre les questions de classement qu'elle évoque et la nécessité de prendre les mesures lourdes de conséquence prévues par la politique. À tout le moins, on s'explique mal l'urgence de cette nouvelle sanction. Vu la « gravité » de toutes les autres infractions et le classement imposé pour les mêmes infractions la veille de l'entrée en application de la nouvelle politique, on se demande pourquoi il fallait désormais que les délinquants visés passent absolument deux ans dans un établissement à sécurité maximale. À cause de quels problèmes imprévus a-t-il fallu si subitement dévier de la façon habituelle de classer les délinquants?

En adoptant cette mesure de façon aussi hâtive et irréfléchie à l'égard d'un élément aussi précis du système correctionnel, quel message le Service transmet-il :

- à l'employé exécutant, qui se fait dire, depuis la publication du rapport de la juge Arbour, qu'il doit suivre la lettre et l'esprit de la loi en toutes choses, même si cette rigueur lui complique passablement la tâche par moments?
- au détenu, qui veut pouvoir croire que ses conditions fondamentales d'incarcération et de libération ne seront pas subitement modifiées sans raison apparente?
- au représentant de la collectivité, dont la conviction qu'il peut aider le Service à apporter des solutions doit se fonder sur la certitude que celui-ci ne bafouera pas la primauté du droit?

Directement et indirectement, le Bureau a eu connaissance de nombreuses plaintes sur la nouvelle politique de la part de membres de tous les groupes susmentionnés. En particulier, je tiens ici à présenter certaines des observations que nous avons reçues d'organismes non gouvernementaux.

De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry

« La politique impose une norme arbitraire qui va à l'encontre du devoir prépondérant qu'a le Service de prendre les mesures correctionnelles et d'incarcérer les détenus dans les conditions les moins restrictives possible, compte tenu de la nécessité de protéger le public. Elle mettra en doute aussi, de façon injustifiée, le bien-fondé et l'importance des programmes correctionnels communautaires progressifs. »

De la Société John Howard du Canada

« En plus d'être apparemment contraire à la loi, cette politique constitue à notre avis une pratique correctionnelle foncièrement mauvaise. Elle autorise le recours indu à l'incarcération à sécurité maximale, ce qui revient à maltraiter les détenus. Les tribunaux ont déjà fait valoir, dans d'autres circonstances, que l'emprisonnement à un niveau de sécurité excessivement élevé constitue en soi une détention injuste. »

Du Conseil des Églises pour la justice et la criminologie

« Cette décision nous paraît draconienne. Elle est contraire à l'énoncé de la mission du Service correctionnel du Canada et s'oppose à des politiques correctionnelles qu'on a mis des années à élaborer. Il reste à voir si elle viole la loi, mais elle porte certainement atteinte aux valeurs et aux volontés de tant de gens qui œuvrent au sein du Service. »

Il va sans dire que cette nouvelle politique aura de graves répercussions sur les délinquants condamnés à perpétuité, d'autant plus qu'elle fixe à deux ans le délai de ré-évaluation du classement à sécurité maximale, sur toute la peine, alors que le classement par niveau de sécurité des autres détenus est revu chaque année.

D'ailleurs, les conséquences défavorables de la nouvelle politique ne touchent pas que les délinquants directement concernés. D'après des données récentes, la moitié d'entre eux ne seraient pas normalement incarcérés dans un établissement à sécurité maximale. Or, quand ils viendront gonfler les rangs des détenus à sécurité maximale, cela entraînera l'accroissement des besoins en fait de personnel et les dépenses relativement, entre autres, au logement, à la sécurité, à la surveillance, à l'exécution de programmes et à la préparation des cas.

Qui plus est, l'incarcération dans ce milieu hautement contraignant et, pour le moins, éprouvant sera particulièrement ardue et désavantageuse pour les jeunes détenus, les délinquants autochtones, les détenus âgés et les détenus handicapés. Et, pour remédier aux difficultés additionnelles que ceux-ci ne manqueront pas d'éprouver, il faudra une fois de plus investir de nouvelles ressources.

La situation des détenues sera plus grave encore. Elles seront plus nombreuses à être incarcérées dans les conditions déjà inacceptables des unités à sécurité maximale pour femmes au sein d'établissements pour hommes. En Ontario, où il n'existe aucune unité à sécurité maximale de ce type, les femmes seront ni plus, ni moins exilées à d'autres régions.

Ce sont effectivement de graves conséquences, mais la plus grave de toutes, c'est sans doute l'abandon, par le Service, de son engagement explicite de se conformer à la loi.

En adoptant cette politique, le Service fait fi de son devoir, imposé par la LSCMLC, de décider du classement et du placement de chaque détenu, au cas par cas, en fonction non seulement de l'infraction commise, mais de tout un ensemble de facteurs. Il méprise aussi son obligation légale d'incarcérer les détenus dans les conditions les moins restrictives possible et il introduit un objectif de punition dans un cadre légal qui exclut expressément ce genre de mesure.

Cependant, le véritable problème ici, c'est que le Service a apporté ce changement presque du jour au lendemain à l'égard d'un petit élément du processus correctionnel, sans motif valable ou urgent évident, en contradiction manifeste avec sa prétendue volonté d'appliquer la vive recommandation formulée par la juge Arbour qui demandait que le Service fasse de la conformité à la loi sa priorité absolue.

17. Classement des délinquants condamnés à perpétuité

Problème : Le Service peut-il imposer aux délinquants condamnés à perpétuité de purger au moins les deux premières années de leur peine dans un établissement à sécurité maximale?

- que, dans chaque cas, la directive ordonnant la tenue de l'enquête sera transmise au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
- que tous les membres du comité d'enquête devront avoir reçu une formation sur le traitement des plaintes de harcèlement sexuel;
- qu'au moins l'un des membres du comité d'enquête devra être de l'extérieur du Service correctionnel, et qu'aucun des membres n'aura de liens avec l'établissement correctionnel concerné;
- que le plaignant sera consulté au cours de l'enquête et avant le dépôt du rapport afin qu'il puisse apporter des précisions et formuler des observations, et que celles-ci figureront dans le rapport final;
- que, dans chaque cas, copie du rapport d'enquête définitif sera rapidement transmise au plaignant et au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
- que le responsable qui a ouvert l'enquête devra prendre les mesures correctives voulues sans attendre.

Le 23 février 2001, le Service a adopté une politique en ce sens.

Cela s'est fait par la simple modification d'un mécanisme de calcul. Ainsi, l'Échelle de classement par niveau de sécurité, dont l'application consiste à attribuer des cotes au délinquant en fonction de trois variables : le risque pour la sécurité publique, le risque d'évasion et l'adaptation au milieu carcéral, a été modifiée de manière à imposer une cote excessivement élevée à tous les détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité en ce qui concerne le risque pour la sécurité publique, et ce, pour une période de deux ans.

Par conséquent, sans tenir compte d'autres facteurs, on oblige les condamnés à perpétuité à purger les deux premières années de leur peine dans un milieu à sécurité maximale. Uniquement dans des cas exceptionnels, le commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels, peut-il décider de « déroger » à ce placement et d'incarcérer le détenu à un niveau de sécurité moins élevé.

Répondant à la recommandation de la juge Arbour sur l'extension aux détenues de la politique relative au harcèlement sexuel, le Service a d'abord répondu qu'il « accepte la recommandation en principe et a entrepris d'étudier des politiques précises destinées à protéger les délinquantes contre le harcèlement sexuel. Un rapport provisoire sur la question sera terminé d'ici le 30 mai 1997 ».

En janvier 1998, une vérificatrice de la dotation mixte indépendante du Service correctionnel a été nommée et chargée d'un mandat conforme à la recommandation de la juge Arbour. En septembre 2000, elle a présenté son troisième rapport annuel au Service correctionnel. S'agissant de l'extension de la politique du Service sur le harcèlement sexuel aux détenues, elle y indique : « Comme nous l'avons recommandé dans notre premier et notre deuxième rapport annuel, le SCC devrait élaborer une politique sur le harcèlement sexuel qui interdit clairement le harcèlement sexuel des détenues par le personnel. Cette politique doit définir clairement l'option (exhaustive, indépendante et rapide) choisie pour traiter ces plaintes. »

Depuis des années, le Bureau tente d'obtenir du Service qu'il élabore et applique une politique relative au harcèlement sexuel. Nous lui avons transmis nos plus récentes observations en ce sens en février dernier en réaction à la présentation par le Service d'une autre politique provisoire, cette fois sur les enquêtes relatives aux accusations de harcèlement sexuel portées contre un employé ou un agent contractuel par une délinquante.

Répondant à ces observations, le Service nous a fait savoir que, dans un premier temps, il devait « étudier les résultats des consultations », puis qu'ensuite, il serait en mesure « de proposer des éléments de réponse aux préoccupations de l'enquêteur correctionnel ou d'incorporer ceux-ci à des ébauches futures de la politique ».

Cinq ans se sont écoulés depuis que le Service a accepté en principe la recommandation de la juge Arbour. Notre examen des plaintes de harcèlement sexuel portées par les délinquantes révèle un besoin criant d'adopter une politique et des directives nationales relativement à l'exécution d'enquêtes sur ces plaintes. Il n'est plus question d'attendre des « ébauches futures de la politique ».

Je recommande que le Service mette en œuvre immédiatement une politique sur les enquêtes relatives aux accusations de harcèlement sexuel portées par les délinquantes, laquelle précisera :

- **que les enquêtes seront ouvertes par la sous-commissaire pour les femmes ou, si le plaignant est un homme, par le sous-commissaire régional compétent;**

Je recommande que le Service entreprenne sans attendre une vérification des programmes de santé mentale offerts aux délinquantes, et que l'équipe de vérificateurs :

- comprenne des professionnels de santé mentale de l'extérieur du Service;
- étudie les normes d'agrément et de formation applicables aux professionnels de santé mentale qui offrent les services aux délinquantes;
- s'intéresse tout particulièrement aux services de santé mentale offerts aux détenues des unités à sécurité maximale;
- rencontre des représentants du Bureau de l'enquêteur correctionnel au cours de la vérification.

Je recommande en outre que la vérification soit effectuée d'ici le 15 novembre 2001.

Dans une récente réponse, le Service n'aborde pas de façon précise ni nos conclusions, ni nos recommandations.

16. Politique relative au harcèlement sexuel

Problème : Le Service ne dispose pas d'une politique relative au harcèlement sexuel qui prévoit un mécanisme complet et indépendant de règlement rapide des plaintes des délinquantes.

En 1995, le Service correctionnel du Canada a levé l'interdiction qui empêchait les hommes de travailler dans les prisons pour femmes. En particulier, le Service a décidé que les hommes pouvaient travailler à titre d'intervenants de première ligne auprès des détenues des établissements régionaux pour femmes et, entre autres tâches, surveiller les détenues dans leur unité d'habitation.

Dans son rapport de 1996, concernant la dotation mixte, la juge Arbour a recommandé que des protocoles et des processus de sélection et de dotation explicites soient adoptés et :

- que la politique sur le harcèlement sexuel du Service correctionnel soit étendue aux détenues;
- qu'une femme soit nommée et chargée de surveiller et de rendre compte annuellement, pendant les trois années suivantes] [...] de la mise en œuvre de la politique de dotation mixte [...] et de toutes les questions qui s'y rattachent, y compris l'efficacité de l'extension de la politique en matière de harcèlement sexuel à la protection des détenues.

risque élevé et aux besoins aigus, ni sur l'automutilation ou la prévention du suicide. En effet, le personnel de santé mentale reçoit peu de formation interne – parfois aucune formation – sur l'évaluation et le traitement des délinquantes à risque élevé et aux besoins aigus.

Les « psychologues » désignés dans le rapport du comité d'enquête ne satisfaisaient pas aux normes établies par le Service sur l'agrément professionnel et la surveillance. Le terme « infirmière de santé mentale » employé tout au long du rapport du comité d'enquête correspond non pas à la formation ou aux compétences professionnelles de l'infirmière, mais plutôt à l'endroit où elle travaille, soit dans l'unité de santé mentale par opposition au centre des soins de santé de l'établissement. Rien n'exige que les infirmières affectées à l'unité de santé mentale soient des infirmières en psychiatrie. En utilisant les termes « psychologue » et « infirmière de santé mentale » sans distinction dans tout son rapport, le comité d'enquête a pu, involontairement sans doute, laisser entendre que les services de santé mentale étaient offerts par des professionnels de haut niveau, ce qui n'était pas le cas.

De nombreux membres du personnel ont eu des contacts avec la détenue. Tous voulaient manifestement son bien-être, mais leurs efforts étaient au mieux désorganisés. Par exemple, après avoir eu deux séances de counseling avec la détenue dans l'unité d'isolement en décembre, l'un des psychologues « est parti en vacances, sans que personne n'ait semblé prendre la relève. La prochaine consultation consignée par le « psychologue » a lieu le 4 février 2000, soit la veille du suicide. Il n'existe aucun document qui indique que psychiatre, psychologues, infirmières et Aînés autochtones se sont consultés ou concertés sur le cas de la détenue. Rien ne permet de croire non plus qu'on ait pris des mesures en vue de donner suite à la recommandation de transférer la détenue vers le centre psychiatrique régional. Somme toute, personne ne semble avoir assumé la responsabilité et la coordination de ce cas.

En janvier 2000, la directrice de l'établissement a écrit au sous-commissaire régional, lui indiquant qu'elle n'avait pas les ressources nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'unité pour femmes. Ces unités à sécurité maximale au sein de pénitenciers pour hommes, le Service lui-même le reconnaît, accueillent des détenues à risque élevé et aux besoins aigus. Or, le Service ne dispose d'aucune formule de dotation qui permette la prestation de services et l'exécution de programmes de santé mentale dans ces unités pour femmes, bien que celles-ci existent depuis quatre ans et demi déjà.

L'essentiel ici, c'est qu'une jeune femme est morte, en partie, parce que les interventions, les ressources, la formation du personnel, les politiques et les programmes censés répondre à ses besoins n'ont jamais été véritablement mis en application.

Les évaluations et les rapports psychologiques requis par les politiques du Service sur l'évaluation initiale et la mise en isolement ont été insuffisants. La « psychologue » chargée d'effectuer ces évaluations et d'établir ces rapports venait d'arriver au Service. Elle n'avait pas eu de formation et ignorait ses responsabilités dans ces domaines. Rien ne montre que la directrice de l'établissement, qui est responsable des placements en isolement préventif, ou que le président indépendant chargé d'imposer les peines d'isolement punitif savaient que la détenue en question avait des problèmes de santé mentale. L'infirmière dite « de santé mentale » qui a rencontré la détenue la dernière fois dans l'unité d'isolement était au Service depuis trois semaines seulement. Elle n'avait suivi aucune formation précise sur le travail auprès de délinquantes à

En résumé : en octobre 1999, alors qu'elle était dans un établissement correctionnel provincial, la détenue a fait l'objet d'un diagnostic psychiatrique qui révélait des problèmes de santé mentale notables. En novembre 1999, elle a été prise en charge par le système correctionnel fédéral. Or, le rapport d'évaluation initiale établi alors ne relève « aucun problème de santé mentale, ni aucune tentative de suicide antérieure ». Le dossier psychologique de la détenue est dépourvu d'information pertinente. La première mention de pensées suicidaires ou d'actes d'automutilation ne remonte qu'au 21 janvier 2000. La détenue a été mise en isolement préventif le 16 décembre 1999, puis elle s'est suicidée le 5 février 2000, après avoir passé 51 jours en isolement sans interruption et « sans prévision aucune quant à la date de son élargissement de la cellule d'isolement », d'indiquer le comité d'enquête du Service.

- Le Service n'a pas alloué à l'unité à sécurité maximale pour femmes les ressources nécessaires afin de suivre la croissance de la population carcérale et de répondre aux besoins des détenues en fait de programmes.
- Le Service n'a pas adopté les normes voulues sur l'agrement et la formation des professionnels de la santé mentale qui travaillent auprès des délinquantes à risque élevé et aux besoins aigus.
- Le Service n'a pas déployé les efforts ou investi les ressources nécessaires afin de bien mettre en application et surveiller la Stratégie en matière de santé mentale pour les délinquantes qu'il a adoptée en 1997.
- Le Service n'a pas procédé à la mise en œuvre de son programme régional de guérison intensive des femmes purgeant une peine de ressort fédéral censé assurer la coordination des efforts d'évaluation et de programmation déployés par le centre psychiatrique régional et l'unité à sécurité maximale pour femmes.
- Le Service n'a pas adopté la version définitive de sa politique nationale sur la prévention et la gestion du suicide et des automutilations, qui est à l'étude depuis trois ans.

Le Service correctionnel du Canada a manqué à son devoir envers cette personne. Cette tragédie ne résulte pas d'un manque d'efforts ou de compassion de la part du personnel opérationnel. Elle est plutôt directement imputable aux lacunes suivantes du Service :

Au terme de cinquante et un jours d'affiliée passés en isolement, une détenue incarcérée dans une unité à sécurité maximale d'un pénitencier pour hommes s'est suicidée. Après avoir examiné les circonstances entourant cette tragédie, l'enquête interne menée par le Service et les conclusions de l'enquête du coroner et après avoir invité le Service à étudier avec nous les préoccupations soulevées par l'affaire, nous avons transmis les conclusions suivantes au Service :

Problème : Les délinquantes doivent bénéficier de programmes de santé mentale qui répondent à leurs besoins et qui sont offerts de manière coordonnée et rapide par des professionnels compétents.

15. Services de santé mentale pour délinquantes

En mai 2000, nous écrivions au Service, cette fois pour demander s'il avait fait savoir aux détenus soumis à cette fouille à nu que la pratique en question n'était pas approuvée et s'il leur avait présenté des excuses à l'égard de ses actes abusifs. En juillet 2000, la sous-commissaire principale nous a communiqué la réponse qui suit : « Après avoir examiné les questions en cause, nous sommes arrivés à la conclusion qu'un avis aux détenus et des excuses n'étaient pas requis dans les circonstances. » À l'appui de cette affirmation, le Service apportait l'argument suivant : « L'article 45 du *Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* oblige le détenu "de se pencher ou de permettre de toute autre manière à l'agent de faire l'examen visuel". Formulé dans ces termes, l'article 45 n'exclut pas la possibilité que les agents se soient sincèrement crus autorisés à demander aux détenus de retirer leur prépuce. Étant donné ces faits, le Service n'est pas prêt à reconnaître que ses actes étaient abusifs. »

En août 2000, nous avons fait savoir à la sous-commissaire principale que la décision prise par le Service de ne pas présenter des excuses aux détenus et son refus de reconnaître la nature abusive des pratiques de fouille en cause étaient à notre avis déraisonnables. Je suis revenu sur ces questions avec la commissaire en novembre 2000. Le mois suivant, j'ai appris qu'elle avait demandé au sous-commissaire régional concerné de présenter des excuses à chaque détenu soumis à la fouille irrégulière. Cela s'est fait le 29 janvier 2001.

Si je remercie la commissaire de s'être personnellement intéressée au dossier et d'avoir rapidement pris des mesures correctives, il reste que le Service ne devrait jamais mettre vingt mois à avouer une erreur et à présenter des excuses.

continue de manquer à son devoir d'intervenir convenablement auprès des détenus. Malgré tout, aucune mesure concrète n'a encore été prise.

14. Procédure de fouille abusive et dénigrante

Problème : Le Service met trop de temps à avouer des actes abusifs et à présenter des excuses.

En mai 1999, à la suite de troubles survenus dans l'établissement, des détenus ont été fouillés à nu à leur retour dans leurs unités. Dans une des unités, on a demandé aux détenus incirconcis de retirer leur prépuce.

Nous avons interrogé le Service sur cette pratique. On nous a répondu qu'une enquête régionale avait été ouverte sur la fouille, et que la pratique en question serait examinée lors de l'enquête.

Nous avons reçu un exemplaire du rapport d'enquête en décembre 1999, mais celui-ci n'abordait pas du tout la manière dont on a procédé à la fouille à nu des détenus. Nous avons de nouveau écrit au Service en janvier 2000 pour demander à la sous-commissaire principale de donner son avis et de préciser quelles mesures avaient été prises à l'égard de ces pratiques de fouilles à nu abusives et dénigrantes.

Dans un premier temps, le Service nous a répondu que la pratique en question correspondait à ce qu'on apprendait aux agents dans cette région. Il nous a fait savoir ensuite que le personnel avait eu une formation supplémentaire « destinée à assurer le respect de l'essence même de la loi et de [ses] politiques en ce qui touche la fouille des détenus ».

Devant cette réponse pour le moins nébuleuse, nous avons écrit au Service une fois de plus en mars 2000 pour lui poser les questions suivantes : « Est-ce donc la position du Service que le fait de demander à un détenu de retirer son prépuce constitue un élément autorisé de ses pratiques de fouille ? Dans quelles circonstances est-ce permis ? » La sous-commissaire principale nous a transmis la réponse suivante en avril 2000 : « Je tiens à préciser que le Service n'approuve pas cette pratique de fouille dans les circonstances où elle a été employée. [...] Pour empêcher que de tels incidents se reproduisent, une note de service a été envoyée aux directeurs d'établissement afin de demander à ceux-ci de veiller à ce que leur personnel n'ait pas pour pratique courante d'exiger que les détenus incirconcis retirent leur prépuce, à moins d'avoir des motifs précis et raisonnables de croire que les détenus y cachent des substances interdites. Une copie de cette note de service a été remise à votre bureau afin de confirmer la volonté de la région de mettre fin à cette pratique de fouille à nu non autorisée. »

à l'avenir et à démontrer la responsabilisation du Service correctionnel du Canada ».

➤ L'ébauche actuelle de la politique ne définit pas de façon suffisamment détaillée la nature des services à offrir aux délinquants pas plus qu'elle ne précise qui doit fournir ces services ou à quel moment.

Le recommander qu'une directive nationale soit émise sans délai qui :

- rend obligatoire la prestation, aux détenus, de services de gestion du stress à la suite d'un incident critique;
- précise exactement qui doit offrir quels services à quel moment.

Le Service nous a transmis une deuxième ébauche en octobre 2000. Celle-ci comprenait des modifications qui correspondaient aux recommandations précises que nous avions formulées, mais la date de sa mise en application n'était pas fixée. En décembre 2000, on nous a informés que, « si le comité des politiques recommande l'adoption de la politique, celle-ci pourrait entrer en vigueur au plus tôt à l'été 2001 ».

En janvier 2001, nous avons de nouveau recommandé qu'une directive nationale soit immédiatement prise et avons indiqué qu'il dépassait l'entendement que le Service ait tant tardé à prendre des mesures correctives.

En mars 2001, le Service a fait les remarques suivantes : « Nous prenons bonne note de vos inquiétudes quant au temps requis pour adopter la politique sur cette question. Comme nous vous l'avons indiqué dans une lettre antérieure, la mise en œuvre de cette politique, et d'autres encore, a été reportée, à la suite de la création du comité des politiques du Comité de direction en mars 2000. Le nouveau comité des politiques a maintenant eu le temps d'examiner la politique sur la gestion du stress à la suite d'un incident critique (22 février 2001) et il a recommandé au Secteur du personnel et de la formation de la faire autoriser par les membres du Comité de direction. Ainsi que nous vous l'avons déjà fait savoir, celle-ci pourra donc être mise en application au plus tôt à l'été de 2001. Dans l'intervalle, c'est-à-dire au cours des quatre mois à venir, il faudra compter de six à huit semaines pour le processus d'autorisation par le Comité de direction, un mois pour régler toute question soulevée lors du processus d'autorisation et un mois pour la révision et l'examen finals des directives par les gestionnaires, l'obtention de l'autorisation des Services juridiques et la soumission du document à la signature de la commissaire. »

Deux années se sont écoulées depuis que le comité d'enquête du Service a formulé sa recommandation sur l'intervention auprès des détenus afin de gérer le stress à la suite d'un incident critique. Au cours de cette période, les enquêteurs du Service et le Bureau ont, de part et d'autre, relevé des cas où le Service

santé d'une quelconque durée appréciable constitue un traitement au sens de l'article 88 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et doit donc être subordonné au consentement libre et éclairé du détenu;

➤ veille à ce que le personnel se conforme à la LSCMLC et aux lois provinciales applicables pour tout ce qui touche l'admission et le traitement des détenus aux établissements psychiatriques.

13. Gestion du stress à la suite d'un incident critique : intervention auprès des détenus

Problème : Il faut toujours assurer aux détenus l'intervention rapide de professionnels à la suite de situations de crise.

Dans le rapport de l'enquête du Service correctionnel du Canada sur le meurtre d'un détenu en avril 1999, on recommande « que le Service étudie des façons d'améliorer les interventions auprès des détenus afin de gérer le stress à la suite d'un incident critique. La politique et les pratiques du Service sur l'intervention auprès du personnel semblent à présent bien fonctionner et suffisamment élaborées. Par contraste, l'intervention auprès des détenus afin de gérer le stress après un incident critique n'est pas assez bien établie en ce que les attentes par rapport au personnel qui vient en aide aux détenus à la suite d'une situation de crise ne sont pas assez bien définies ».

L'incapacité du Service de bien gérer les interventions auprès des délinquants à la suite de situations de crise a déjà été relevée par le Bureau et par le Service lui-même, dans des rapports d'enquête. Pour donner suite à la recommandation précitée d'avril 1999, le Service a entrepris d'élaborer un document, « qui décrit de manière suffisamment détaillée la nature des services à offrir aux délinquants à la suite d'un incident critique et qui précise qui doit fournir ces services et à quel moment ». Le document devait être prêt au 15 janvier 2000.

En juin 2000, nous avons appris que la version définitive de la politique n'était pas prête, et le Service nous en a transmis une ébauche. Après avoir examiné l'ébauche, en août 2000, nous avons fait part au Service des observations suivantes :

➤ L'incapacité du Service d'adopter une politique et des pratiques explicites sur l'intervention auprès des détenus afin de gérer le stress à la suite d'un incident critique, alors que seize mois se sont écoulés depuis l'incident, est inadmissible et va entièrement à l'encontre de l'objet de la politique du Service sur les enquêtes, à savoir « de présenter promptement de l'information pertinente qui aidera à prévenir que des incidents semblables se produisent

Le Bureau s'est opposé au transfèrement, parce que nous estimions que le placement à l'hôpital (un établissement à sécurité maximale) était contraire à l'article 88 de la LSCMLC, qui porte que « l'administration de tout traitement est subordonnée au consentement libre et éclairé du détenu ». Le Service nous a répondu que, dans ce cas, l'évaluation visée par le transfèrement ne constituait pas un « traitement » au sens de la LSCMLC.

Le 4 décembre 2000, j'ai écrit à la commissaire pour de nouveau faire valoir que, d'après notre lecture de la loi et de la jurisprudence, l'intervention envisagée constituait ni plus, ni moins un traitement et que, de toute manière, les politiques du Service exigent l'obtention du consentement du délinquant à toute évaluation.

Le 2 février 2001, le commissaire adjoint, Services corporatifs, m'a répondu qu'il était « largement reconnu » que l'évaluation du risque dans le contexte correctionnel se distingue de l'évaluation ou du traitement dans le contexte médical. L'évaluation du risque dans ce cas a été effectuée à l'hôpital en observant la conduite du détenu et en examinant les dossiers pertinents. Ce n'est que par après qu'on procéderait à l'évaluation ou au traitement de type médical, sous réserve du consentement de la personne.

Il a également soutenu que le transfèrement constituait la mesure la moins restrictive à prendre afin d'atteindre l'objectif correctionnel légitime d'évaluer le risque présenté par le détenu avant que la Commission nationale des libérations conditionnelles n'envisage de le mettre en liberté.

Nous ne revenons pas sur notre position. L'observation et l'examen prolongés du détenu par des psychiatres n'étaient rien de moins qu'une évaluation menée dans le contexte d'un traitement médical. Il est impossible de considérer l'imposition de cette intervention au détenu sans son consentement comme un objectif correctionnel légitime, ni comme la mesure la moins restrictive, puisque l'évaluation s'est faite dans un milieu à sécurité maximale.

Ce cas crée un précédent regrettable. On permet au Service de contourner l'exigence légale d'obtenir le consentement libre et éclairé du détenu à un traitement médical et, par le fait même, de placer le détenu dans un établissement à sécurité plus élevée. Le Service justifie ses faits en qualifiant d'« évaluation du risque » une mesure que toute appréciation sensée des événements reconnaît comme étant une intervention médicale.

Je recommande que le Service :

- cesse sa pratique de transférer des détenus à des hôpitaux psychiatriques contre leur gré sous prétexte d'y faire évaluer le risque qu'ils présentent;
- précise que tout traitement, toute évaluation ou toute observation d'un détenu par des médecins ou d'autres professionnels de la

politiques afin de trouver le remède nécessaire.

Certes, l'efficacité des enquêtes et la volonté des détenus de rechercher une résolution seraient sensiblement accrues s'il existait un mécanisme connu de tous, juste et exhaustif pour examiner les plaintes sérieuses portées de bonne foi.

Je recommande que le Service élabore une politique distincte sur la procédure d'enquête relativement aux accusations d'inconduite portées contre le personnel par les détenus et qu'il la fasse bien connaître. Cette politique devrait comprendre à tout le moins les éléments suivants que nous proposons en septembre 1999 :

- l'enregistrement sans délai par le plaignant des faits pertinents;
- le renvoi rapide du plaignant aux Services de santé, en cas de blessure;
- la séparation du plaignant et de l'employé visé par les accusations tout au long de l'enquête;
- la communication rapide de toute l'information à la police;
- la prise d'une décision rapide, par le responsable de l'établissement, d'ouvrir ou non une enquête;
- la participation d'un membre de la collectivité aux comités d'enquête;
- la transmission de tous les documents voulus au bureau de l'enquêteur correctionnel.

12. Transfert imposé et consentement aux interventions psychiatriques

Problème : Est-ce contraire à la loi de placer un détenu dans un hôpital psychiatrique en vue d'une évaluation psychiatrique approfondie sans obtenir son consentement?

Un détenu a été transféré d'un établissement à sécurité moyenne à un hôpital psychiatrique du Service correctionnel du Canada. L'objectif explicite du transfert était de faire évaluer le risque présenté par le délinquant en vue d'une prochaine audience devant des membres de la Commission nationale des libérations conditionnelles, qui devaient décider, à la lumière de l'évaluation, s'il fallait le maintenir en incarcération jusqu'à l'expiration de sa peine ou le libérer après les deux tiers.

Le détenu ne voulait pas subir l'évaluation et avait en effet demandé de purger toute sa peine en prison.

L'information sur les plaintes et les enquêtes qui en découlent devrait toujours être transmise au Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Enfin, il faut s'attendre à ce que les enquêtes sur ces questions et la procédure disciplinaire du personnel entrent en conflit à certains moments, en ce qui touche les obligations qu'ont les employés de fournir de l'information, d'assurer l'équité administrative et ainsi de suite. Il faudra tenir compte de ces éléments au moment d'élaborer de nouvelles procédures relatives aux accusations portées contre le personnel par les détenus. »

Au terme de plusieurs mois de discussions et de correspondance, le SCC estime que la question est résolue, dans la mesure où il a pris des mesures :

- pour permettre aux détenus de communiquer directement avec la police afin de porter plainte;
- pour bientôt mettre en application un nouveau processus d'enquête sur les plaintes de harcèlement sexuel portées contre le personnel;
- pour améliorer la façon de procéder afin de signaler et de consigner les blessures subies par les détenus.

Outre ces mesures précises, le Service juge que ses politiques et ses pratiques actuelles suffisent pour répondre à nos recommandations.

Au cours de mes discussions avec le Service dans ce dossier, j'ai toujours eu pour objectif de faire établir un système distinct, cohérent et compréhensif auquel les détenus pourraient recourir afin que soit menée sans délai une enquête judiciaire sur leurs plaintes et que soit obtenue la réparation voulue dans les circonstances. Un tel système devrait assurer la confidentialité. On devra faire comprendre qu'il protège les plaignants contre les représailles, tout en réprimant ceux qui portent des plaintes vexatoires, frivoles ou de mauvaise foi.

Dans leur ensemble, je ne crois pas que les mesures prises par le Service apportent les remèdes voulus par mes recommandations.

D'abord, comme nous l'avons fait valoir à plusieurs reprises, les mesures précises proposées par le Service sont loin de prévoir des solutions à tous les cas possibles de conduite répréhensible de la part du personnel.

Ensuite, nombre des mesures prévues dans diverses politiques et invoquées par le Service à titre de solutions dans ce dossier n'assurent pas la rapidité d'exécution ou la rigueur que nous revendiquons à l'égard des accusations portées contre le personnel par les détenus.

Enfin, ces différentes politiques ne recouvrent pas l'ensemble des questions et des faits relatifs à ce dossier. D'ailleurs, même si, ensemble, ces diverses politiques suffisaient, elles ne constitueraient pas pour autant le processus intégral, uniforme et distinct dont nous avons besoin ici. Il est essentiel que les détenus ne soient pas obligés de parcourir une série de

même si leur plainte est accueillie, que les mesures qui s'imposent ne seront pas prises.

En septembre 1999, notre directeur exécutif a adressé une lettre sur la question au directeur général des Droits des délinquants, lui disant ce qui suit :

« Je tiens ici à souligner la nécessité d'adopter des politiques afin d'assurer l'équité et la rapidité des mesures prises dans ces cas. À cette fin, nous formulons les recommandations suivantes, à titre de pistes de discussions :

Un détenu qui a été maltraité, menacé ou blessé par un membre du personnel devrait être incité à dénoncer tout de suite ces actes au directeur adjoint ou au responsable de l'établissement. Il devrait exister des procédures qui assurent au détenu la confidentialité nécessaire et qui prévoient la transmission immédiate de la plainte à l'instance voulue (ou la convocation sur-le-champ à une entrevue).

Dès qu'il est saisi de la plainte, le responsable indiqué plus haut devrait informer le détenu de ses droits de porter plainte à la police et de consulter un avocat sans attendre. Il devrait aussi encourager le détenu à consigner ou à faire consigner les renseignements suivants :

- les faits précis de l'incident ainsi que tout autre acte ou élément d'information qui a pu y contribuer;
- les témoins de l'incident ou de tout autre événement susceptibles de corroborer la description qu'en donne le détenu;
- l'existence de tout document écrit qui se rapporte à l'incident;
- les blessures attribuables à l'incident.

Si le détenu prétend avoir été blessé, il devrait être envoyé sans délai au centre des services de santé, où l'on devrait remplir le rapport voulu en cas de blessures. Le détenu devrait recevoir un exemplaire de tous ces documents. Je recommande que l'on envisage dans ces cas de tenir le détenu à l'écart de l'employé visé par les accusations jusqu'au règlement de l'affaire.

Quand la police arrive pour faire enquête, on devrait lui fournir toute l'information qui précède.

Qu'une plainte soit ou non déposée auprès de la police, le directeur de l'établissement devrait lire l'information recueillie, puis décider s'il convient de faire enquête, ou de proposer au sous-commissaire régional ou à la commissaire d'ouvrir une telle enquête.

Le comité qui fait enquête sur des accusations de ce type devrait compter au moins un représentant de la collectivité.

paragraphe 25(3) de la LSCMLC afin d'en confirmer la pertinence, surtout quand il est question de renseignements médicaux. En revanche, le Service a soutenu qu'il n'était pas nécessaire de donner un préavis au délinquant, ni de lui permettre de présenter des observations.

Le 28 décembre 2000, la nouvelle commissaire a convenu de demander au personnel d'indiquer au délinquant quels renseignements on entend communiquer. Elle a émis une instruction provisoire en ce sens le 6 février 2001, qui exige que le personnel mette le délinquant au courant de l'information qu'on prévoit communiquer au moins 90 jours avant sa libération du fait de l'expiration de sa peine, soit au moment où les renseignements sont transmis à la police. Il faut également informer le délinquant de son droit de porter plainte relativement à la divulgation de l'information au moyen de la procédure de règlement des griefs des détenus, ou auprès du commissaire à la protection de la vie privée ou du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Récemment, la commissaire a accepté de donner aux délinquants l'occasion de formuler des observations sur les renseignements que le Service prévoit communiquer. Cela leur donnera la possibilité réelle de se prononcer sur la pertinence des renseignements qu'on entend divulguer.

Par conséquent, nous avons retiré notre demande que la question soit résolue par un tiers dans le cadre d'une procédure de règlement de différends.

Nous sommes heureux de la résolution apparente de cette question, et je recommande que, dans les meilleurs délais, le Service mette en application sa politique selon laquelle, avant de divulguer des renseignements conformément au paragraphe 25(3) de la LSCMLC, le Service doit :

- indiquer au délinquant touché les renseignements qu'on entend communiquer;
- donner au délinquant la possibilité de présenter des observations sur l'opportunité de divulguer l'information.

11. Accusations d'inconduite portées contre le personnel

Problème : Il doit exister une procédure cohérente et distincte qui assure l'ouverture rapide d'enquêtes rigoureuses et judiciaires sur les accusations d'inconduite portées contre le personnel par les détenus.

Les détenus disent souvent qu'ils hésitent à porter plainte auprès de la direction de l'établissement au sujet des actes abusifs, voire illégaux, commis par des membres du personnel. Ils croient, avec ou sans raison, que leur plainte ne sera pas examinée de façon rapide et consciencieuse par un responsable et,

une autre personne, le Service est tenu, en temps utile avant la libération du détenu, de communiquer à la police les renseignements qu'il détient à cet égard. »

Dans une plainte portée en septembre 1998, un délinquant nous a fait savoir qu'une quantité importante d'information tirée de son dossier avait été communiquée à la police locale sans qu'on ne l'ait prévenu et sans qu'on ne lui ait permis de formuler des observations sur les renseignements ainsi divulgués. Le délinquant déplorait non seulement l'absence de préavis, mais aussi le fait qu'on n'ait pas jugé nécessaire de préciser exactement quels dossiers étaient transmis et quels renseignements personnels ou délicats ceux-ci avaient pu renfermer.

Par la suite, dans nos communications avec le Service, nous avons

soutenu que le Service doit être bien certain de la pertinence de l'information qu'il entend divulguer et s'assurer qu'il a des motifs raisonnables de croire que le détenu constitue effectivement une menace pour une autre personne. De plus, nous avons fait valoir que le détenu concerné devrait avoir le droit :

- d'être mis au courant de l'information que le Service entend communiquer;
- de présenter des observations sur les renseignements qu'on se propose de divulguer avant que la décision ne soit prise à cet égard.

Pour affirmer le droit du délinquant de présenter des observations, nous prenons appui sur l'obligation d'équité administrative établie en common law et invoquée par les tribunaux dans des cas où la personne faisait l'objet de décisions pouvant porter atteinte à ses droits. Cette obligation est explicite par l'article 27 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Outre ces considérations juridiques, il y a le simple fait que la divulgation d'information dans ces cas est susceptible d'avoir une incidence sur le délinquant dans la collectivité. Or, le délinquant ne peut jamais savoir ensuite quels renseignements la police divulguera à son sujet, ni à qui. Cette divulgation peut lui occasionner encore plus d'ennuis si certains des renseignements communiqués sont inexacts, incomplets ou trompeurs.

Étant donné ces soucis, il semble juste de permettre au délinquant de présenter des observations avant de divulguer des renseignements à son sujet. Je ne saurais trop insister sur l'importance de communiquer uniquement l'information qui est strictement nécessaire dans ces cas et d'assurer l'exactitude de ces renseignements.

Les suites données par le Service à nos recommandations sur ce point ont emprunté le cours suivant :

En février 2000, le Service a accepté de demander au personnel d'étudier très attentivement les renseignements à communiquer conformément au

- de faire participer à chaque comité chargé d'enquêter aux termes de l'article 19 un professionnel de la santé indépendant de l'établissement où l'incident s'est produit;
- de mettre en place un système national de surveillance des enquêtes sur les cas de décès ou de blessure grave (enquêtes prévues à l'article 19 de la LSCMLC);
- de soumettre toutes les enquêtes menées conformément à l'article 19 à un examen national et de produire des rapports trimestriels sur les recommandations et les mesures correctrices qui en découlent;
- de remettre des rapports trimestriels sur les enquêtes menées conformément à l'article 19 de la LSCMLC à la commissaire du Service.

L'an dernier, s'agissant des préoccupations soulevées à l'égard de la violence dans les établissements, des cas de blessure grave et de décès de détenus ainsi que des enquêtes et des examens menés par le Service, j'avais fait valoir que le Service devrait réexaminer ces questions. Je crois que le Service devrait entreprendre ce réexamen sur-le-champ, en commençant au niveau de la haute direction.

Pour souligner l'importance que j'accorde à ces questions, je recommande que la haute direction fasse des éléments suivants des points permanents à l'ordre du jour de ses réunions :

- les suicides et les tentatives de suicide chez les délinquants;
- les cas de décès ou de blessure grave d'un détenu;
- la violence dans les établissements;
- les enquêtes et les examens systématiques sur les cas de blessures, de décès et de violence dans les établissements.

10. Communication de renseignements à la police au moment de la libération du délinquant

Problème : La loi oblige-t-elle le Service d'informer le détenu des renseignements qu'il entend communiquer à la police à son sujet avant sa libération et de permettre au détenu de présenter des observations ?

Aux termes du paragraphe 25(3) de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition :

« (Renseignements à communiquer à la police)
(3) S'il a des motifs raisonnables de croire que le détenu en instance de libération du fait de l'expiration de sa peine constituera une menace pour

L'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* exige que le Service fasse enquête en cas de décès ou de « blessure grave » d'un détenu. Il exige aussi que le rapport d'enquête soit remis à la commissaire ou à son délégué et à l'enquêteur correctionnel.

Le Service entend par « blessure grave » : « toute blessure qui met la vie d'une personne en danger ou entraîne des troubles physiques permanents, un préjudice esthétique important ou la perte prolongée du fonctionnement normal de la personne. Ce genre de blessures comprend, sans en exclure d'autres, les fractures majeures des os, l'amputation d'un membre ou des extrémités d'un membre, et les blessures comportant des lésions aux organes internes ».

Depuis l'adoption de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en*

liberté sous condition en 1992, je me préoccupe de la nature limitative et changeante de l'interprétation par le Service de l'expression « blessure grave ».

Pour répondre à mes préoccupations, le Service a adopté un « protocole » en février 2000 élaboré par la Division de la sécurité en collaboration avec la Division des services de santé. Le Service entendait assurer l'uniformité de l'application du protocole en instaurant un processus de surveillance au niveau national et en confiant aux Services de santé la responsabilité de déterminer dans chaque cas si le préjudice subi par le détenu constituait une « blessure grave ». Or, son protocole ne fonctionnait pas. Cette année encore, nous avons examiné de nombreux cas de fractures et de lésions aux organes internes causées par des armes blanches où les détenus ont dû être opérés d'urgence, mais que le Service n'a pas qualifiées de blessures graves.

J'ai appris récemment que le Service songe, depuis que nous avons attiré son attention sur ces cas, à « revoir sa définition de l'expression blessure grave ».

En outre, il existe peu d'information qui nous permettrait de croire que le Service dispose d'un processus de surveillance des enquêtes menées aux termes de l'article 19 de la *LSCMLC*, tel qu'il est actuellement interprété par le Service, ou que l'exécution de ces enquêtes est examinée comme il se doit au niveau national.

En ce qui touche donc les blessures graves et les enquêtes menées aux termes de l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, je recommande au Service de prendre des mesures immédiates afin :

- de donner au personnel une définition adéquate de l'expression « blessure grave » et des lignes directrices sur l'interprétation de cette définition;
- de faire en sorte que la gravité des blessures soit déterminée par un professionnel de la santé autorisé;

Je recommande que toutes les enquêtes sur les suicides, les tentatives de suicide et les automutilations fassent l'objet d'examen trimestriels nationaux, et que la revue des conclusions de ces examens soit un point permanent à l'ordre du jour du Comité de direction.

d) Enquêtes

Au cours des années, nous avons eu des préoccupations quant aux aspects suivants du processus d'enquête du Service :

- le temps excessivement long que met le Service à produire ses rapports d'enquête définitifs et à prendre des mesures correctives pour donner suite aux recommandations qui en découlent;
- l'interprétation qu'on fait de l'expression « blessure grave » au sens de l'article 19 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition;
- l'exhaustivité et la coordination des examens nationaux des enquêtes sur les cas de décès et de blessures graves de détenus.

Cette année encore, nous avons relevé des cas où le Service met de six à huit mois à terminer une enquête. Nous continuons de voir des cas où le Service attend plus d'une année après l'achèvement du rapport d'enquête avant de prendre les mesures correctives recommandées dans le rapport. Le Service reconnaît l'existence de certaines lacunes à cet égard. Il vient d'adopter un nouveau protocole sur les enquêtes nationales, qui prévoit la production du rapport d'enquête dans les 45 jours ouvrables suivant l'incident et la vérification des plans d'action établis pour donner suite aux recommandations au plus tard six mois après l'incident à l'origine de l'enquête. On m'informe que les régions ont modifié leurs façons de faire afin de se conformer aux nouvelles exigences, et que l'application du nouveau protocole fera l'objet d'une surveillance constante.

Je recommande que les délais précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification du plan d'action connexe soient intégrés à la politique du Service sur les enquêtes.

Je recommande que les résultats de la surveillance de l'application du protocole du Service sur les enquêtes soient soumis à l'examen du Comité de direction de façon trimestrielle.

Je recommande que tous les rapports d'enquête sur les cas de décès ou de blessure grave de détenus soient transmis au bureau de l'enquêteur correctionnel dans les 45 jours ouvrables qui suivent l'incident.

sécurité des Canadiens placés en incarcération et sous surveillance », étude qui devra être terminée avant la fin mai 2001.

Si je reconnais les récents engagements pris par le Service dans ce dossier, je crois que le Service doit faire des blessures subies par les détenus une question nettement prioritaire.

Je recommande que le Service adopte une politique nationale sur la consignation, la communication et l'examen des blessures subies par les détenus afin d'assurer :

- la consignation rapide et exacte des blessures et des circonstances qui en sont à l'origine;
- l'analyse trimestrielle de l'information recueillie sur les blessures subies par les détenus;
- l'examen par le Comité de direction du Service de ces rapports trimestriels.

Je recommande que la politique du Service sur la consignation, la communication et l'examen des blessures subies par les détenus soit publiée au plus tard le 30 octobre 2001.

c) Suicides

Dans mon dernier rapport annuel, j'ai dit que l'approche censée permettre au Service de repérer et de traiter rapidement les détenus suicidaires manquait de coordination et d'efficacité. J'ai conclu mes remarques en disant que « le fait de tarder à mettre en œuvre, à l'échelon national, une politique, des procédures et des programmes de formation dans le domaine de la prévention du suicide est inexcusable ».

La politique du Service sur la prévention et la gestion du suicide et des automutilations est restée au stade d'ébauche et fait l'objet de consultations depuis trois ans déjà.

Je recommande que le Service adopte immédiatement une politique nationale sur la prévention et la gestion du suicide et des automutilations.

Je recommande que le Service entreprenne immédiatement un examen afin de voir quels sont les besoins du personnel en fait de formation relative à l'application de la politique et quelles ressources sont requises pour répondre à ces besoins.

Je recommande que toutes les tentatives de suicide et tous les incidents d'automutilation fassent l'objet d'une enquête, et que l'un des enquêteurs soit un psychologue de l'extérieur de l'établissement.

Je recommande que le Service prenne immédiatement les mesures suivantes pour remplir ses engagements antérieurs quant à la surveillance de la violence dans les établissements :

- la mise en application d'un système d'information capable de recueillir des données exactes et représentatives;
- la production de rapports d'analyse trimestriels;
- l'examen de ces rapports par le Comité de direction, à titre de point permanent à l'ordre du jour.

Je recommande que la violence dans les établissements devienne un point permanent à l'ordre du jour des réunions du Comité de direction dès septembre 2001.

b) Blessures subies par les détenus

Le Service n'a pas de politique nationale concernant la consignation des blessures subies par les détenus, l'examen des circonstances ou la présentation de rapports à ce sujet. En 1994, en partie pour donner suite à une recommandation du Bureau, le commissaire du Service correctionnel du Canada a fait paraître une instruction provisoire intitulée Consignation et rapport des blessures subies par les délinquants. Cette politique visait :

- à établir un cadre de travail cohérent pour la consignation et le rapport des blessures subies par les détenus;
- à veiller à ce que les circonstances dans lesquelles ces blessures ont été subies soient systématiquement examinées afin que les causes en soient convenablement étudiées et qu'une enquête soit menée dans les cas où la loi l'exige;
- à contribuer au maintien d'un milieu de vie et de travail sains et sécuritaires grâce à des mesures correctives visant à prévenir les incidents, les accidents répétés et les actes volontaires causant des blessures.

En 1996, le Service a fait circuler, pour consultation, une directive provisoire du commissaire, dont les objectifs étaient les mêmes, mais qui n'a jamais été promulguée.

À l'heure actuelle, le Service ne peut savoir exactement combien de délinquants ont subi des blessures cette année par suite d'un accident au travail, de leur participation à un programme, d'une surdose de drogue, d'un incident où il y a eu recours à la force, d'une tentative de suicide ou d'une émeute survenue dans l'établissement. Le Service n'a pas non plus entrepris d'examiner des blessures de détenus attribuables à l'une ou à l'autre de ces circonstances. Cela dit, on m'informe que le Service a lancé « une étude poussée des façons dont les blessures subies par les délinquants sont consignées, communiquées et analysées dans l'exécution de [son] mandat d'assurer la prise en charge sûre et

incidents », conformément à son devoir mandaté par la loi d'assurer un milieu sain et sûr.

Je vois peu de faits concrets qui me permettraient de croire que le Service prend les mesures voulues pour remédier à ces préoccupations.

a) Violence dans les établissements

En 1998, le Service a admis que la violence dans les établissements constituait un problème grave. Il a convenu alors d'élargir ses rapports sur ces incidents pour y inclure une plus vaste gamme d'indicateurs afin de brosser un tableau plus représentatif de la situation dans son ensemble. Le Service a ajouté que ses données seraient analysées et que les mesures pertinentes seraient prises.

En avril 2000, le Service a reconnu « l'importance de tenir compte d'un large éventail de renseignements, notamment ceux portant sur les agressions, les incidents où il y a recours à la force, les blessures subies par les détenus et les transfèrements imposés, dans la mesure où ces renseignements peuvent révéler l'existence de tensions et de problèmes dans les établissements ». En outre, le Service s'est engagé alors à « améliorer le système automatisé en examinant de nouveau les questions de l'exactitude des données et des genres de renseignements consignés ».

Dans ses observations sur la question en mars 2001, le Service ne fait aucune mention ni de son système d'information sur la violence dans les établissements, ni de son engagement à surveiller les cas de violence dans les établissements et à en rendre compte. Par la suite, quand nous avons tenté d'apprendre précisément quelles données le Service recueillait ou quelles analyses et quels rapports il avait produits sur la violence dans les établissements, nous nous sommes heurtés à un mutisme total.

L'information actuellement recueillie par le Service ne porte pas directement sur la violence dans les établissements pas plus qu'elle n'en rend compte. Par exemple, le document sur les résultats corporatifs de l'organisme pour l'exercice 2000-2001 fait état de 53 cas d'agressions graves de détenus. Pourtant, nous savons, pour avoir examiné des comptes rendus d'incidents, que, dans un nombre de cas de trois à quatre fois plus élevé que ce chiffre, un détenu a dû être amené à l'hôpital afin de faire soigner les blessures qu'il avait subies lors d'une agression. Le Service ne produit pas de rapport qui traite uniquement de la violence dans les établissements, ne propose aucune analyse du peu de données qu'il recueille et ne semble pas bénéficier de directives ou d'une volonté manifeste de la part de la haute direction à ce sujet. Bref, malgré ce qu'il a pu dire par le passé, le Service ne paraît pas se soucier outre mesure de la question de la violence dans les établissements.

conformité aux politiques qui régissent le recours à la force. Qui plus est, le rendement du Service à cet égard n'est pas périodiquement évalué par le Comité de direction du SCC.

Je viens d'apprendre que le Service a mis en place un nouveau système amélioré pour recueillir de l'information sur les cas où l'on recourt à la force, cette information devant être examinée trimestriellement à compter de juin 2001. On m'informe aussi que le Secteur de l'évaluation du rendement du Service produira désormais des rapports sur le recours à la force, et ce, à compter de l'été 2001. Le Comité de direction pourra ensuite les examiner et en discuter. J'applaudis aux récents efforts du Service dans ce dossier et j'examinerai avec grand intérêt les résultats de cette surveillance du rendement.

Quand le Comité de direction aura pris connaissance du rapport de juin 2001 sur l'examen du recours à la force, je recommande au Service d'élaborer un plan d'action qui prévoit :

- l'imposition de cours de formation à ceux qui autorisent le recours à la force et à ceux qui y prennent part;
- la réduction du nombre de cas de non-conformité aux politiques;
- la diminution du nombre d'incidents où l'on recourt à la force;
- l'examen exhaustif et complet par écrit des incidents par les secteurs des services de santé et des délinquantes.

Je recommande que le plan d'action fixe des objectifs mesurables quant au nombre d'incidents et au nombre et aux types de violations des politiques, ainsi que des délais précis pour l'exécution des cours de formation. Le plan d'action devrait être terminé avant la fin novembre 2001.

9. Blessures subies par les détenus et enquêtes

Quatre sujets de préoccupation connexes sont associés à cette question : la violence dans les établissements, les blessures subies par les détenus, les suicides et les enquêtes menées par le Service. Dans le rapport de l'an dernier, j'ai conclu mes considérations sur le sujet en soulignant la nécessité d'accorder une attention toute particulière à ces questions, qui sont à l'étude depuis des années, puis de prendre des mesures concrètes et immédiates. Je répète donc que « le Service doit s'engager à adopter un processus d'examen et d'enquête qui réponde de manière appropriée aux cas de violence dans les établissements, aux incidents entraînant des blessures ou la mort de détenus et aux cas de suicide, de façon à réduire le plus possible la fréquence de tels cas ou

8. Recours à la force

Le recours à la force pour maîtriser un détenu est un acte d'une portée considérable qui ne devrait avoir lieu qu'en dernier ressort et qui doit faire l'objet d'un examen approfondi et objectif pour en vérifier la conformité avec la loi et les politiques. De plus, un organisme indépendant de l'établissement devrait être chargé en permanence d'examiner et d'analyser les cas de recours à la force afin de s'assurer que la loi et les politiques sont respectées et de définir une ligne de conduite raisonnable permettant de limiter le plus possible la fréquence de tels incidents.

En 1997, pour donner suite à une recommandation de la juge Arbour, le Service a adopté une politique qui exige que tous les enregistrements sur bande vidéo des incidents où il y a recours à la force et que tous les documents connexes soient transmis au Bureau de l'enquêteur correctionnel et à l'administration centrale du Service. La politique a été révisée en juin 2000, si bien que, pour ce qui touche la démarche du recours à la force, le Service a répondu à la plupart des préoccupations soulevées depuis trois ans. Il lui reste maintenant à voir à la pleine mise en œuvre de la politique et à veiller aux effets de celle-ci sur les pratiques du recours à la force.

Le Bureau a examiné les enregistrements vidéo et les documents connexes de plus de 400 incidents survenus cette année où le Service a recouru à la force. Or, malgré la récente révision de la politique, qui s'est traduite par l'examen plus rigoureux des incidents de ce genre aux niveaux régionaux et national, nous continuons de constater un degré inadmissible de non-conformité en ce qui concerne :

- les fouilles à nu et les mesures devant assurer le respect de la vie privée;
- l'utilisation de gaz et l'autorisation de celle-ci;
- les mesures de décontamination prises après l'utilisation de gaz;
- les soins prodigués après les incidents;
- le recours à la force à l'égard de détenus souffrant de troubles mentaux;
- l'autorisation du recours au matériel de contrainte;
- la rapidité et l'exhaustivité des examens effectués par les secteurs des services de santé et des délinquantes;
- l'enregistrement et la prise en compte des observations formulées par les délinquants lors des examens menés après les incidents.

Nous continuerons d'aborder ces sujets de préoccupation avec ceux du Service qui sont responsables de l'examen et de l'analyse des incidents où il y a recours à la force. Jusqu'ici, malgré ses promesses passées, le Service ne s'est toujours pas doté des moyens qui lui permettraient d'évaluer son niveau de

En ce qui touche le processus de transfèrement, je recommande que le Service :

- vérifie immédiatement la validité de ses données sur les transfèremnts et détermine les mesures nécessaires pour en assurer l'exactitude future;
- établisse d'ici le 20 septembre 2001 le cadre de l'évaluation du processus de transfèrement de manière à remédier aux préoccupations soulevées;
- termine son évaluation du processus d'ici le 20 décembre 2001, y compris des plans d'action concrets.

En outre, je recommande que le Service tienne le bureau de l'enquêteur correctionnel au fait des progrès qu'il accomplit sur la question des transfèremnts.

7. Normes et directives en matière de sécurité préventive

Nos inquiétudes sur cette question concernent l'absence de directives nationales explicites sur la coordination, la vérification, la communication et la correction des renseignements de sécurité préventive et l'absence de responsables clairement désignés afin d'assurer l'exactitude de l'information et d'en répondre.

Au fil des ans, les détenus ont soumis de nombreuses plaintes au Bureau au sujet de l'information de sécurité prise en compte par le Service afin de rendre ses décisions. Les détenus n'ont pas accès à ces renseignements, qui ont souvent une influence défavorable sur les décisions prises à leur égard relativement aux visites, aux transfèremnts, à la mise en isolement et à la libération sous condition.

En 1996, j'avais recommandé au Service d'adopter des normes et des directives en matière de sécurité préventive. Le Service avait alors reconnu l'inexistence de telles directives nationales et s'était engagé à en élaborer avant l'automne de 1997.

En mars 2001, on m'a informé que des directives en matière de sécurité préventive seraient prises en juillet 2001.

Je recommande au Service d'accompagner l'entrée en vigueur des nouvelles directives en matière de sécurité préventive du lancement d'un programme national de formation afin de s'assurer que les charges et les responsabilités prévues par les directives sont bien comprises de tous.

L'an dernier, j'ai terminé mes observations sur la question en disant que je n'étais pas du tout convaincu que le Service était en mesure de veiller à ce que le processus décisionnel concernant le transfèrement des détenus soit rigoureux, objectif et rapide ou d'exercer un contrôle raisonnable afin que le processus de transfèrement respecte les dispositions d'équité administrative décrites dans sa politique sur les transfèvements.

En octobre 1999, le Service a révisé à fond sa politique sur les transfèvements. L'an dernier, j'ai recommandé qu'il procède immédiatement à l'évaluation de la nouvelle façon de faire issue de la révision de la politique. Les préoccupations suivantes ont été soulevées à l'égard des transfèvements :

- la période, plus longue que nécessaire, passée dans les centres de réception avant le placement initial;
- la rigueur, l'objectivité et la rapidité du processus menant aux décisions de transfèrement;
- le nombre de délinquants placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité;
- la qualité toujours douteuse des données sur les transfèvements que le Service utilise pour surveiller le processus;
- le nombre de transfèvements imposés à des délinquants autochtones.

Par ailleurs, nous avons appris récemment qu'il reste à donner suite à un grand nombre de transfèvements interrégionaux. Ainsi, de nombreux détenus dont le transfèrement à un établissement d'une autre région a été approuvé languissent dans des unités d'isolement à attendre qu'on procède à leur transfèrement.

Répondant à ma recommandation d'entreprendre l'évaluation immédiate des nouvelles pratiques, le Service m'a fait savoir en mars 2001 qu'il terminerait son évaluation du processus de transfèrement avant mars 2002.

Nous avons tenté sans succès d'obtenir du Service des détails sur le cadre proposé pour l'évaluation et sur les éléments particuliers du processus de transfèrement que le Service entend évaluer. Vu la qualité suspecte des données qu'il recueille sur les transfèvements, j'ai de sérieux doutes quant à la capacité du Service d'effectuer une évaluation judiciaire de son processus de transfèrement.

*Document de juin 2001 sur les résultats corporatifs du SCC

« La qualité des données sur les transfèvements est depuis longtemps mise en doute, notamment en raison de l'absence d'une définition précise des termes transfèrement sollicité et transfèrement imposé. Les mandats émis et non exécutés ou annulés (327 en 2000-2001), les transfèvements des établissements de réception pour des motifs autres que le placement pénitentiaire (259), les décisions prises avant une requête (184) et les décisions prises après plus de 120 jours suivant la requête constituent également des problèmes importants. »

- les causes du recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître le recours à ces régimes;
- les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont défavorisés en ce qui concerne l'accès à la mise en liberté sous condition au moment opportun, et le plan concret requis pour remédier à cette situation.

Je recommande que cet examen soit mené à terme, y compris des plans d'action circonstanciés, avant le 15 novembre 2001.

5. Double occupation des cellules

L'an dernier, comme je l'avais fait dans des rapports annuels précédents, j'ai recommandé au Service d'abandonner sur-le-champ la pratique de la double occupation des cellules réservées à la population carcérale non générale.

En mars 2001, la commissaire a formulé la réponse suivante à ce sujet :

« Tous les efforts destinés à éliminer la double occupation des cellules d'isolement préventif demeurent prioritaires. Des plans ont été établis à cette fin et ils sont actuellement à l'étude, si bien que la double occupation des cellules d'isolement préventif et la capacité d'y recourir seront éliminées d'ici septembre 2001. Déjà, les unités de santé mentale n'y recourent plus, ce qui n'est cependant pas le cas dans certaines unités de réception. Dans le cadre de l'examen dans tout le Service du recours à la double occupation des cellules, nous élaborons et examinons des plans qui visent à réduire et à éliminer la double occupation des cellules dans ces unités. »

Il s'agit d'un pas en avant. Je loue les efforts de la commissaire dans ce dossier et je me ferai un plaisir d'examiner avec le Service ses plans pour éliminer la double occupation des cellules dans les unités de réception.

6. Transfèrements

Les décisions relatives aux transfèrements sont sans doute les plus importantes prises par le Service au cours de l'incarcération du délinquant. Qu'il s'agisse de son placement pénitentiaire initial, de son transfèrement non sollicité vers un établissement à sécurité plus élevée ou du refus de le transférer vers un établissement à sécurité moins élevée, ces décisions non seulement ont une incidence sur la possibilité qu'a le délinquant de participer à des programmes ou de voir sa famille, mais elles influent directement aussi sur ses chances de bénéficier de la mise en liberté sous condition.

J'ai terminé mes remarques l'an dernier en disant ce qui suit : « Au cours de la dernière décennie, les réponses du Service à la question de la préparation des cas et de l'accès aux programmes ont toujours été formulées au futur, sans indication claire quant aux effets des changements antérieurs ou des résultats escomptés des changements proposés. Les choses n'ont pas changé. »

Encore une fois cette année, le Service n'a donné aucun détail sur les fruits de ses efforts antérieurs ou les résultats escomptés des mesures prévues. La situation décrite l'an dernier ne s'est guère améliorée :

- Les taux de renonciation à l'examen en vue de la libération conditionnelle totale et les taux de report de cet examen ont progressé.
- Les taux de renonciation à l'examen en vue de la libération conditionnelle totale chez les détenus autochtones ont également augmenté, atteignant 31,6 %, par rapport à 20,3 % pour les détenus non autochtones.
- Des 2 753 examens en vue de la libération conditionnelle totale prévus au quatrième trimestre de l'exercice 2000-2001, 1 250 ont fait l'objet d'une renonciation ou d'un report.
- Le nombre de détenus restés en incarcération après la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale est demeuré à peu près inchangé, quoique la proportion des délinquantes dans cette catégorie s'est accrue de 5 %.
- En janvier 2001, la proportion des délinquants autochtones toujours incarcérés après la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale (73 %) était nettement plus élevée que la même proportion chez les délinquants non autochtones (58 %).
- Le nombre de détenus qui bénéficiaient de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur a régressé de façon considérable et les délinquants autochtones sont sensiblement sous-représentés dans ces programmes.

Pour répondre à nos soucis touchant l'accès aux programmes au moment voulu et l'effet préjudiciable des longues listes d'attente pour l'admission aux programmes sur les décisions de mise en liberté sous condition, le Service a indiqué qu'il crée un système d'établissement de rapports sur les activités liées aux programmes qui doit être en place au début de l'été 2001.

Je recommande que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment voulu qui porte sur :

- la capacité d'accueil des programmes actuels, la longueur des listes d'attente et les mesures précises nécessaires pour combler les lacunes;
- les raisons précises des reports et des renoncations, et les mesures requises pour en réduire le nombre;

➤ qu'un examen soit effectué, non pas par le Secteur des délinquantes, afin de déterminer l'efficacité des suites données aux plaintes des délinquantes par les établissements qui les hébergent, et que l'examen s'intéresse tout particulièrement au règlement des plaintes formulées par les détenues incarcérées dans des pénitenciers pour hommes.

Je recommande que ces mesures soient prises d'ici le 31 octobre 2001.

On vient de m'apprendre que le Secteur de l'évaluation du rendement du Service termine un rapport de vérification de la procédure de règlement des griefs, qu'il doit publier avant la fin juin 2001. C'est avec grand intérêt que j'examinerai ce rapport avec le Service.

Je recommande que le rapport de vérification de la procédure de règlement des griefs attendu en juin 2001 soit communiqué à tous les comités de détenus afin qu'ils puissent faire des observations à son sujet.

4. Préparation des cas et accès aux programmes

Les préoccupations soulevées ici concernent la capacité qu'a le Service d'offrir aux délinquants des programmes qui répondent à leurs besoins et de préparer leurs cas de façon rapide et rigoureuse en vue de la prise de décisions en matière de mise en liberté sous condition.

J'ai toujours reconnu la complexité de cette question, l'interaction des nombreux facteurs en jeu et l'incidence de ceux-ci sur l'efficacité de la gestion des cas et l'exécution des programmes. Au fil des ans, j'ai reconnu aussi les diverses mesures prises par le Service pour régler les problèmes liés à cette question. Cependant, notre examen des plaintes des délinquants et notre analyse des données recueillies par le Service m'indiquent que, malgré les nombreux changements apportés au cours des années aux politiques et aux façons de faire, la situation demeure inchangée.

Dans le rapport de l'an dernier, j'ai formulé un certain nombre d'observations sur les taux de renonciation et de report concernant les examens de la Commission nationale des libérations conditionnelles, sur le nombre de détenus restés en incarcération après leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle et sur les longues listes de délinquants qui attendent d'être admis à des programmes. En outre, j'ai fait valoir que les délinquants autochtones sont désavantagés, dans la mesure où ils n'accèdent pas aussi rapidement à la mise en liberté sous condition.

Comme je l'ai déjà fait valoir, le bureau de l'enquêteur correctionnel a un intérêt direct à veiller à ce que le Service dispose d'une procédure interne de règlement des griefs qui soit juste et expéditive, et qui permette de donner suite aux plaintes des détenus et de cerner et de régler les problèmes systémiques. Étant donné que plus de 20 000 délinquants sont actuellement sous responsabilité fédérale, nous ne pouvons pas et n'étons jamais censés devenir le principal examinateur des plaintes formulées par les détenus. Pour être efficace, la procédure de règlement des griefs doit permettre au Service de traiter les plaintes des détenus de façon rapide, rigoureuse et objective, et de manière que les délinquants sachent que tel est le cas.

Si nous constatons certaines améliorations, la procédure de règlement des griefs suivie par le Service continue de susciter les préoccupations suivantes :

- Les établissements et les administrations régionales mettent encore bien trop de temps à répondre aux plaintes des délinquants.
- Les gestionnaires ne semblent pas faire grand-chose pour analyser les données sur les griefs, et la haute direction ne semble guère donner de directives pour régler les problèmes cernés.
- Le Service a rejeté les recommandations de la juge Arbour selon lesquelles la commissaire du Service et la sous-commissaire pour les femmes devraient soit répondre personnellement aux griefs dont elles sont saisies, soit demander à une instance externe au Service de les régler.
- La procédure actuelle ne répond pas de façon convenable aux préoccupations des délinquants autochtones et des délinquantes.

Le Service a récemment amorcé des examens sur certaines de ces questions, mais les sujets de préoccupation subsistent.

Je recommande :

- que le Service prenne des mesures immédiates pour éliminer l'arrière des griefs à traiter;
- que le Service établisse des directives qui obligent les secteurs des soins de santé, des Autochtones et des délinquantes à analyser l'ensemble des données sur les griefs de façon trimestrielle;
- que le Service revoise sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe;
- que la Direction des questions autochtones transmette la version définitive de son examen actuel de la procédure de règlement des griefs à tous les organismes qui défendent les intérêts des détenus autochtones.

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition oblige le Service à prévoir une procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants sur les questions relevant de la commissaire. La Loi précise aussi que les délinquants doivent avoir libre accès à cette procédure sans crainte de représailles.

3. Procédure de règlement des griefs des détenus

Je recommande que le Service accorde une subvention immédiate aux détenus afin de faire correspondre les coûts de leurs communications téléphoniques à ceux qu'on paie dans la collectivité.

Le retard occasionné par la contestation du choix de l'entrepreneur n'est nullement la faute des délinquants ou de leur famille. Ce sont pourtant eux qui continuent de souffrir de l'absence d'un système téléphonique aux tarifs abordables. La mise en application du système Millennium remonte déjà à plus de trois ans.

En guise de réponse, le Service m'a indiqué que le choix du fournisseur retenu pour le nouveau système téléphonique faisait l'objet d'un appel et que, « d'ici le règlement de l'appel, il [n'était] pas prévu de défrayer les délinquants des coûts de leurs appels ».

Le système téléphonique Millennium adopté par le Service en janvier 1998 a également été source de préoccupations. Il s'agit ni plus, ni moins d'un système de sécurité, mais dont la mise en application s'est traduite par l'accroissement marqué des coûts des communications téléphoniques pour les détenus et leurs familles. Par exemple, dans certaines régions, le coût d'un appel local est passé de 0,25 \$ à 2 \$. En janvier 2000, le Service a lancé un appel d'offres afin de trouver un fournisseur qui puisse lui assurer la poursuite de tels services téléphoniques sécurisés. On m'a fait savoir que les propositions recueillies ramèneraient les coûts des communications téléphoniques à ce qu'on paie dans la collectivité. L'an dernier, comme la question du système téléphonique était déjà à l'étude depuis deux ans, j'avais proposé que le Service, pour être juste, défraie les détenus d'une partie des coûts de leurs communications téléphoniques et ce, jusqu'à ce qu'on mette en place le nouveau système.

- Une fois de plus, je recommande que le Service :**
- **augmente immédiatement les niveaux de rémunération de tous les détenus et adopte des dispositions d'indexation connexes;**
 - **vérifie si les délinquants disposent d'assez d'argent au moment de leur mise en liberté.**

- la mise en place d'un protocole d'examen mensuels indépendants des cas des détenus mis en isolement en attendant
- En outre, je recommande que les conclusions de l'examen de ces questions et les politiques adoptées en conséquence soient publiées avant le 2 octobre 2001.

2. Rémunération des détenus

Les salaires versés aux détenus sont les mêmes qu'en 1986, alors que les prix des articles vendus à la cantine ont presque doublé. En outre, depuis dix ans, le Service a cessé de fournir un certain nombre d'articles de santé et d'hygiène personnelle aux détenus, que ceux-ci doivent désormais acheter.

- Ces faits soulèvent des préoccupations sur deux plans :
- D'abord, en ce qui touche les opérations des établissements; la rémunération insuffisante des détenus favorise et entretient une économie clandestine illicite.
 - Ensuite, pour ce qui est de la mise en liberté des délinquants; leur rémunération insuffisante les empêche de faire les économies nécessaires en vue de leur réinsertion sociale.

Reconnaissant l'existence de cette situation, le Service a proposé, il y a trois ans, « l'augmentation de tous les niveaux de rémunération, l'indexation annuelle du régime de rémunération des détenus et l'augmentation de leur pouvoir d'achat pour compenser le coût de certains produits et services [les articles de santé et d'hygiène personnelle] ».

Je viens d'apprendre que, depuis le 1^{er} avril 2001, les détenus reçoivent pour chaque période de rémunération, un crédit de 4 \$ afin d'acheter des articles essentiels de santé et d'hygiène personnelle. Si cette mesure peut apporter une certaine aide aux détenus, elle est loin de remédier à tous les sujets de préoccupation liés à la rémunération des détenus. Or, on me dit aussi que le Service considère l'affaire comme classée et ne prévoit plus aucune mesure à cet égard.

D'évidence, le Service n'entend pas donner suite à ses propositions d'augmenter les niveaux de rémunération des détenus et de les indexer de façon annuelle. Pourtant, personne n'a jugé bon de m'expliquer les raisons de cette volte-face.

Ainsi, la décision récente de confier le pouvoir décisionnel à la sous-commissaire principale ne prévoit pas la possibilité pour le détenu de faire des observations directement au décideur. Elle ne permet pas non plus à des intervenants de l'extérieur du Service de participer à l'organe décisionnel. Je la vois donc comme un recul par rapport aux mesures instaurées en 1996 afin d'assurer l'équité du processus. De plus, j'estime qu'elle va à l'encontre de la recommandation formulée par le sous-comité parlementaire.

Le Service a fait les observations suivantes sur la question :

Le principe de l'équité administrative continue de s'appliquer, puisque le délinquant peut demander de s'entretenir avec deux membres du Comité national de révision ou présenter des observations écrites au CNR avant qu'une décision ne soit prise. [...] La teneur de l'entretien et les observations du détenu sont communiquées à la sous-commissaire principale, qui en tient compte quand elle prend sa décision. [...] Dans un avenir prochain, nous examinerons la question de la participation d'intervenants externes au CNR, ainsi que d'autres modifications nécessaires de nos politiques. Nous continuons de nous efforcer d'accroître la transparence et l'ouverture des audiences relatives à l'USD. À cette fin, nous invitons régulièrement des membres des comités consultatifs de citoyens à participer à l'examen des cas des détenus touchés et à prendre part aux discussions.

En plus de me préoccuper de l'équité administrative du processus, j'ai des doutes quant à la possibilité d'y faire participer des membres des comités consultatifs de citoyens. Le mandat actuel de ces comités ne prévoit pas leur intervention dans l'examen des cas des délinquants, ni la communication aux membres des CCC de renseignements confidentiels ou personnels sans le consentement du détenu visé.

Dans son examen actuel des politiques qui régissent l'USD, je recommande au Service de se pencher sur :

- la mesure dans laquelle l'unité spéciale de détention réussit à atteindre son objectif explicite;
- le niveau de participation aux programmes offerts et la pertinence de ces programmes par rapport aux besoins cernés chez les détenus de l'USD;
- les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des détenus actuels en fait de programmes;
- la possibilité de faire participer des membres des comités consultatifs de citoyens à l'examen des cas des détenus de l'USD;
- l'équité, l'ouverture et l'imputabilité de la prise de décisions actuelle, y compris des possibilités de recours rapides et clairement définies;

- l'équité de la prise de décisions et des possibilités de recours offertes aux détenus de l'USD;
- le nombre de détenus de l'USD remis directement en liberté.

Je continue d'entretenir de sérieux doutes quant à l'efficacité de la politique du Service qui consiste à réunir tous les détenus dits « dangereux » dans le même établissement. Comme je l'ai déjà fait valoir, cette pratique a pour effet d'étiqueter ces délinquants comme étant les « pires parmi les pires » et de créer entre eux une solidarité qui va à l'encontre de l'objectif explicite de l'USD. C'est en partie à ce sentiment de solidarité qu'il faut attribuer la participation chroniquement faible des détenus de l'USD aux programmes offerts à l'établissement.

Malgré la recommandation formulée en ce sens en 1999 par son propre groupe d'examen, le Service n'a toujours pas créé de programmes expressément destinés aux détenus de l'USD. Cela dit, j'apprends que le Service vient de demander à un agent de formuler une stratégie de financement [afin d'y répondre]. « Aucun délai n'a été fixé pour l'exécution de ces tâches.

Pour ce qui est de mes réserves quant au fait de remettre des détenus de l'USD directement dans la société, on me dit que des pratiques ont été adoptées qui « inciteront les décideurs à songer plus activement à transférer le détenu de l'USD vers un autre établissement correctionnel avant sa date de remise en liberté ». Le Service ajoute qu'il « déploie et continuera de déployer tous les efforts voulus pour faire en sorte que chaque détenu soit transféré de l'USD, au moins quatre mois avant sa date de libération, vers un établissement à sécurité maximale dans la région où il sera remis en liberté ».

Les décisions prises à l'égard de l'unité spéciale de détention, y compris celles rendues par les sous-commissaires régionaux, ont des répercussions considérables non seulement sur les conditions de détention des délinquants visés, mais aussi sur le moment où chaque détenu retrouvera sa liberté. Pour réagir à des préoccupations soulevées quant à l'équité et à l'impartialité de la prise de décisions relatives à l'USD, le Service a modifié ses politiques en 1996 afin de donner aux détenus touchés la possibilité de comparaître devant les décideurs. Pour renforcer l'impartialité et l'équité de ce processus, le sous-comité parlementaire chargé de l'examen de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition a recommandé dans son rapport de mai 2000 que des intervenants de l'extérieur du SCC siègent au Comité national de révision. Dans sa réponse publiée en novembre 2000, le gouvernement s'est dit favorable à cette recommandation et a ajouté qu'« accroître la transparence et renforcer l'obligation de rendre compte sont des moyens efficaces d'assurer l'équité administrative ». En mai comme en novembre, le pouvoir décisionnel en ce qui concerne l'unité spéciale de détention appartenait encore au Comité national de révision.

1. Unité spéciale de détention (USD)

Située au centre régional de réception, à Sainte-Anne-des-Plaines (Québec), l'unité spéciale de détention a le plus haut niveau de sécurité de tous les établissements du Service. Au 31 mars 2001, elle accueillait 90 détenus, par rapport à 65 détenus en mars 1998.

L'unité spéciale de détention a pour mandat de « créer un milieu où on encourage et où on aide les détenus dangereux à agir de façon responsable afin de favoriser leur intégration dans un établissement à sécurité maximale ». Le Service juge qu'un délinquant est dangereux « si son comportement est tel qu'il a causé la mort ou un tort considérable ou qu'il compromet sérieusement la sécurité des autres ».

Les sous-commissaires régionaux du Service peuvent transférer un délinquant à l'unité spéciale de détention pour l'y faire évaluer. Conformément aux politiques de l'organisme, avant son transfert, le délinquant est mis en isolement dans un établissement à sécurité maximale de sa région. Pour diverses raisons, y compris la nécessité pour le délinquant de répondre à des accusations au criminel, celui-ci peut passer bien plus d'un an en isolement.

Récemment encore, la décision de placer un délinquant jugé « dangereux » dans l'unité spéciale de détention ou de l'en sortir appartenait en définitive au Comité national de révision (CNR). Présidé par un sous-commissaire adjoint, le CNR comptait aussi au moins deux directeurs d'établissement à sécurité maximale et le directeur adjoint de l'unité spéciale de détention.

En février 2001, le Service correctionnel du Canada a modifié ses politiques de manière à retirer ce pouvoir décisionnel suprême au Comité national de révision pour le confier à la sous-commissaire principale. Le CNR porte désormais le nom de Comité consultatif de l'USD, et il a pour nouveau mandat d'examiner chaque cas, puis de soumettre des recommandations à la sous-commissaire principale. En outre, c'est maintenant à la commissaire du Service que les détenus doivent adresser leurs griefs en ce qui concerne les décisions prises relativement à l'unité spéciale de détention.

Au fil des ans, le Bureau a soulevé des préoccupations quant aux

questions suivantes :

- l'efficacité de la politique qui régit l'unité spéciale de détention, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elle permet à l'USD de remplir son mandat;
- la participation chroniquement faible des détenus aux programmes offerts à l'unité spéciale de détention;
- l'absence de programmes créés expressément pour répondre aux besoins précis des détenus placés dans l'unité spéciale de détention;

Questions à l'étude

Avant-propos

La dernière année a été à la fois productive et exigeante. Non seulement le nombre de plaintes des délinquants s'est sensiblement accru, mais aussi le bureau de l'enquêteur correctionnel étudie actuellement plus de questions que jamais en ce qui concerne le Service correctionnel du Canada.

Le Service correctionnel du Canada est un organisme de service dont les politiques et les décisions ont une incidence directe et immédiate sur la population de délinquants dont il a la charge. Par conséquent, le Service doit veiller à ce que ses processus d'examen et de prise de décisions lui permettent d'aborder et de régler les problèmes qui surviennent de façon rapide. Il doit aussi veiller à ce que les renseignements sur lesquels il fonde ses décisions correspondent à sa réalité opérationnelle. Or, si je constate des progrès sur certaines questions, il n'en reste pas moins que les réalités bureaucratiques et opérationnelles du Service sont telles que celui-ci doit prendre des mesures nettement plus énergiques pour donner suite aux sujets de préoccupation soulevés par les délinquants ou au nom de ceux-ci.

On a tendance à perdre de vue les préoccupations des délinquants quand vient le temps d'examiner les questions exposées ici. Cependant, à mon sens, ces préoccupations doivent être au cœur même du processus. Le bureau de l'enquêteur correctionnel a pour principale fonction de faire enquête sur les plaintes des délinquants et de tenter d'y trouver une solution. Je me dois aussi d'examiner les politiques et les pratiques du Service en ce qu'elles se rapportent aux sujets de préoccupation soulevés par chaque plainte, puis de recommander des mesures susceptibles d'assurer la mise au jour et la résolution rapides de tout problème systémique.

Dans le présent rapport annuel, je décris brièvement les questions à l'étude et je recommande des mesures précises à prendre afin de résoudre les sujets de préoccupation qui entourent chaque question. J'ai invité la commissaire du Service correctionnel du Canada à commenter mes recommandations et je me ferai un plaisir de passer en revue avec elle la réponse du Service au présent rapport.

Le Bureau procède à un examen préliminaire de toutes les plaintes qu'il reçoit pour en avoir une idée précise. Ces recherches faites, s'il est établi que la plainte n'est pas de son ressort, il informe le plaignant des recours qui s'offrent à lui et l'aide à s'en prévaloir si nécessaire. Dans les cas qui relèvent de son mandat, il informe le plaignant des pratiques du Service qui ont trait à sa plainte. Une entrevue a lieu au cours de laquelle le délinquant est encouragé à recourir à la procédure de règlement des griefs du Service pour obtenir satisfaction. Même si nous encourageons le recours à cette procédure, nous n'en faisons pas une condition préalable à notre intervention. Si nous déterminons au cours de l'examen préliminaire que le délinquant ne veut pas ou ne peut pas obtenir raisonnablement satisfaction en ayant recours à la procédure de règlement des griefs, ou si la plainte fait déjà l'objet d'un examen au sein du Service, nous exerçons notre discernement et prenons les mesures voulues pour nous assurer qu'on donne satisfaction au plaignant.

En plus de donner suite aux plaintes, les enquêteurs rencontrent régulièrement des comités de détenus et d'autres organismes de défense des délinquants, et ils font dans chaque établissement, deux fois l'an, des visites annoncées au cours desquelles ils rencontrent tout détenu ou groupe de détenus qui souhaite les voir. Au cours de l'année visée par le présent rapport, nous avons eu plus de trois cents réunions avec diverses organisations de délinquants, y compris des comités de détenus, des groupes de détenus condamnés à l'emprisonnement à vie, des associations de détenus noirs et des fraternités et sororités autotochtones.

La grande majorité des questions soulevées par les plaintes de détenus sont abordées au niveau de l'établissement au cours de discussions et de négociations. Dans les cas où l'on ne parvient pas à les résoudre à l'établissement, la question en jeu est portée, selon le sujet de préoccupation, à l'attention de l'administration régionale ou centrale, avec une recommandation précise pour examen et mesure corrective. Si, de l'avis de l'enquêteur correctionnel, le Service ne prend pas, à ce niveau, des mesures raisonnables en temps opportun, la question sera renvoyée au ministre et elle pourra être exposée en détail dans un rapport annuel ou spécial. Au cours de la dernière année, le Bureau a reçu 8 405 plaintes, ses enquêteurs ont consacré de 375 jours à des enquêtes dans des pénitenciers fédéraux et mené plus de 3 100 entrevues de détenus et de 1 550 entrevues auprès du personnel des établissements et des régions. Ces chiffres sont sensiblement plus élevés que l'an passé. Je tiens à profiter de l'occasion pour remercier officiellement mes employés pour le professionnalisme et le dévouement dont ils ont fait preuve dans la gestion d'un nombre de cas sans cesse croissant. Les plaintes portent encore sur des problèmes persistants dont nous avons fait état dans les rapports annuels antérieurs. On trouvera dans la partie intitulée « Statistiques », la ventilation des plaintes, la suite qui leur a été donnée et des données sur les visites aux établissements et les entrevues.

Les observations et les constatations de l'enquêteur correctionnel, à la suite d'une enquête, ne se limitent pas à déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était contraire à la loi ou à la politique. Conformément au caractère délibérément général de son mandat d'ombudsman, l'enquêteur correctionnel peut déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était « déraisonnable, injuste, oppressant, abusivement discriminatoire, ou fondé en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait » ; ou qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé « à des fins irrégulières, pour des motifs non pertinents, compte tenu de considérations non pertinentes, ou sans fourniture de motifs ».

L'article 178 de la Loi porte que, si l'enquêteur correctionnel est d'avis qu'un problème existe, le commissaire du Service correctionnel sera informé de cette opinion et de ses motifs. L'enquêteur a toujours eu pour pratique de tenter de résoudre les problèmes par la consultation au niveau de l'établissement et de la région avant de les signaler au commissaire. Même si nous allons continuer de nous adresser aux niveaux de direction compétents à l'intérieur du Service pour le règlement des plaintes et des enquêtes, je crois que cette disposition m'oblige à porter à l'attention du commissaire en temps opportun les « problèmes » des délinquants qui n'ont pas été résolus.

La Loi précise également que l'enquêteur correctionnel, lorsqu'il informe le commissaire de l'existence d'un problème, peut faire toute recommandation qu'il juge utile. Même si de telles recommandations ne sont pas exécutées, conformément à son mandat d'ombudsman, l'enquêteur ne peut agir que s'il peut mener une enquête approfondie et objective sur toute la gamme des mesures administratives et présenter ses constatations et ses recommandations à tous les décideurs intéressés, ce qui comprend le Parlement, afin d'obtenir des correctifs raisonnables si les tentatives antérieures en ce sens ont échoué.

Une étape importante de ce processus se trouve décrite à l'article 180 de la Loi qui oblige l'enquêteur correctionnel à informer le ministre si aucune action, qui semble à l'enquêteur convenable et indiquée, n'est prise par le commissaire dans un délai raisonnable. Les articles 192 et 193 complètent ce processus dans la mesure où ils obligent le ministre à déposer devant chaque chambre du Parlement, dans un délai prescrit, le rapport annuel et tout rapport spécial de l'enquêteur correctionnel.

Sur le plan opérationnel, la fonction première de l'enquêteur correctionnel consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il lui incombe également d'examiner les politiques et les pratiques du Service à l'origine des plaintes afin de cerner les carences systémiques et d'y porter remède, il a également l'obligation de faire des recommandations en ce sens.

OPÉRATIONS

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a pour mandat d'agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. La partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui régit le fonctionnement du Bureau de l'enquêteur correctionnel, est très semblable aux dispositions de la plupart des lois provinciales créant un poste d'ombudsman, quoique dans le cas présent, notre mandat se borne à faire enquête sur les activités d'une seule entité administrative et à rendre des comptes au Parlement par l'entremise d'un seul ministre. Comme pour tous les mandats d'ombudsman, la « fonction » de l'enquêteur correctionnel est définie à dessein dans les termes les plus larges :

L'enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire (du Service correctionnel) ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.

Une enquête peut être instituée en réponse à une plainte ou à l'initiative de l'enquêteur correctionnel, et ce dernier est seul habilité à décider si une enquête doit être menée et de quelle manière.

Dans le cours d'une enquête, l'enquêteur dispose d'une autorité considérable pour exiger la production d'informations, et peut même tenir une audience officielle avec interrogatoire sous serment. L'intégrité de la fonction de l'enquêteur est protégée, et son autorité tempérée, par la stricte obligation qu'il a de limiter la divulgation des informations recueillies dans l'exercice de ses fonctions à ce qui est nécessaire pour faire avancer l'enquête et pour motiver ses conclusions et ses recommandations. De plus, la divulgation d'informations à toutes les parties est régie par les considérations et dispositions de sécurité que contiennent la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information.

Ces dispositions régissant la divulgation d'informations sont consolidées par les dispositions de la partie III de la Loi qui empêchent quiconque de citer l'enquêteur à comparaître dans des poursuites judiciaires et qui portent que nos procédures ne peuvent ni compromettre les appels ou recours devant les tribunaux ou en vertu de toute autre loi, ni être compromises par ces appels ou recours.

Ces mesures visent à protéger l'intégrité de nos procédures, qu'il s'agisse d'un processus de « divulgation » ou d'une obligation au titre de la procédure, que prévoient d'autres processus, toutes choses qui pourraient mettre en péril notre fonction d'ombudsman.

L'enquêteur correctionnel est chargé, en vertu de la Partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, d'agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. Sa fonction première consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il a également l'obligation d'examiner les politiques et les pratiques du SCC donnant lieu aux plaintes afin de cerner les carences systémiques et y porter remède; il doit également faire des recommandations en ce sens.

L'ombudsman est essentiellement un redresseur de torts. Cela signifie qu'il lui faut aller au-delà des aspects juridiques, pratiques ou de politique du secteur de préoccupation examiné. Il doit exprimer une opinion objective et indépendante sur le caractère équitable des mesures prises, en vue de contrebalancer, au profit des particuliers, la force relative des institutions publiques. Cela exige également de la part des institutions visées une réponse qui soit juste, transparente et responsable.

TABLE DES MATIÈRES

Opérations	1
Questions à l'étude	4
1. Unité spéciale de détention (USD).....	5
2. Rémunération des détenus.....	8
3. Procédure de règlement des griefs des détenus.....	9
4. Préparation des cas et accès aux programmes.....	11
5. Double occupation des cellules.....	13
6. Transfèvements.....	13
7. Normes et directives en matière de sécurité préventive.....	15
8. Recours à la force.....	16
9. Blessures subies par les détenus et enquêtes.....	17
Violence dans les établissements.....	18
Blessures subies par les détenus.....	19
Suicides.....	20
Enquêtes.....	21
10. Communication de renseignements à la police au moment de la libération du délinquant.....	23
11. Accusations d'inconduite portées contre le personnel.....	25
12. Transfèrement imposé et consentement aux interventions psychiatriques.....	28
13. Gestion du stress à la suite d'un incident critique: intervention auprès des détenus.....	30
14. Procédure de fouille abusive et dénigrante.....	32
15. Services de santé mentale pour délinquantes.....	33
16. Politique relative au harcèlement sexuel.....	36
17. Classement des délinquants condamnés à perpétuité.....	38
18. Délinquantes.....	42
19. Délinquants autochtones.....	45
État des résumés de situations présente dans le rapport annuel de 1999-2000	48
Fouilles à nu.....	48
Satisfaire aux besoins des délinquants handicapés.....	50
Logement de mineurs dans des pénitenciers.....	53
Accès à des guérisseurs autochtones.....	55
Questions en cours	57
a) Isolement préventif.....	57
b) Renseignements médicaux confidentiels.....	59
c) Délinquants âgés.....	60
d) Maladies infectieuses.....	60
Conclusion	62
Résumé des recommandations	63
Statistiques	75

275 rue Slater
Suite 402
Ottawa (Ontario)
K1P 5H9

275 Slater Street
Suite 402
Ottawa, Ontario
K1P 5H9

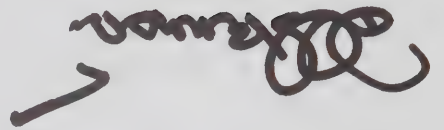
Le 29 juin 2001

L'honorable Lawrence MacAulay
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

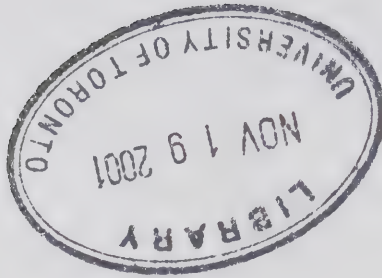
Monsieur le Solliciteur général,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système correctionnel et de la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de vous soumettre le vingt-huitième rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel. Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,



R.L. Stewart



©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2001

N° de cat. JA1-2001
ISBN 0-662-65837-X

Internet : www.ocj-bec.gc.ca

2000-2001

RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL



Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 2000-2001

Canada

CA1
SG 20
- A56



Annual Report of the Correctional Investigator 2001-2002



The Correctional Investigator
Canada

ANNUAL REPORT OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR



2001-2002

© Public Works and Government Services Canada, 2002
Cat. No. JA1-2001
ISBN 0-662-65837-X

Internet: www.oci-bec.gc.ca



The Correctional Investigator
Canada

275 Slater Street
Suite 402
Ottawa, Ontario
K1P 5H9

L'Enquêteur correctionnel
Canada

275 rue Slater
Suite 402
Ottawa (Ontario)
K1P 5H9

June 28, 2002

*The Honourable Lawrence MacAulay
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario*

Dear Mr. Minister,

In accordance with the provisions of section 192 of the Corrections and Conditional Release Act, it is my duty and privilege to submit to you the 29th Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

*R.L. Stewart
Correctional Investigator*

TABLE OF CONTENTS

Mission Statement	2
Mandate	3
Introduction	7
1. Aboriginal Offenders	9
2. Women Offenders.....	10
3. Sexual Harrassment Policy.....	12
4. Case Preparation and Access to Programming.....	13
5. Preventive Security Standards and Guidelines.....	15
6. Institutional Violence.....	16
7. Inmate Injuries	17
8. Suicides	18
9. Invesigations.....	19
10. Special Handling Unit (SHU)	20
11. Double Bunking	22
12. Use of Force	22
13. Allegations of Staff Misconduct.....	24
14. Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions	25
15. Critical Incident Stress Intervention for Inmates	25
16. Sharing of Information with Police on Release of Offender	26
17. Strip Search Policy	27
18. Inmate Pay	27
19. Transfers	29
20. Inmate Grievance Procedures	30
21. Elderly and Young Offenders.....	32
22. Classification of Offenders Serving Life Sentences	33
Conclusion	36
Summary of Recommendations	37
Statistics.....	45

MISSION STATEMENT

The Office of the Correctional Investigator is committed to maintaining an accessible independent avenue of redress for offender complaints and to provide timely recommendations to the Commissioner of the Correctional Service of Canada and the Solicitor General which address the areas of concern raised on complaint.

MANDATE

The Correctional Investigator is mandated by Part III of the Corrections and Conditional Release Act as an Ombudsman for federal offenders. The primary function of the Office is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office as well, has a responsibility to review and make recommendations on the Correctional Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaints to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

The notion of righting a wrong is central to the Ombudsman concept. This involves measurably more than simply responding to specific legal, policy or technical elements associated with the area of concern under review. It requires the provision of independent, informed and objective opinions on the fairness of the action taken so as to counter balance the relative strength of public institutions against the individual. It as well requires responsiveness on the part of public institutions which is seen to be fair, open and accountable.

The "function" of the Correctional Investigator, as defined by the Legislation, is purposefully broad:

"to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner (of Corrections) or any person under the control and management of, or performing services for, or on behalf of, the Commissioner, that affect offenders either individually or as a group".

Inquiries can be initiated on the basis of a complaint or at the initiative of the Correctional Investigator with full discretion resting with the Office in deciding whether to conduct an investigation and how that investigation will be carried out.

In the course of an investigation, the Office is afforded significant authority to require the production of information up to, and including, a formal hearing involving examination under oath. This authority is tempered, and the integrity of our function protected, by the strict obligation that we limit the disclosure of information acquired in the course of our duties to that which is necessary to the progress of the investigation and to the establishing of grounds for our conclusions and recommendations. Our disclosure of information, to all parties, is further governed by safety and security considerations and the provisions of the Privacy Act and Access to Information Act.

The provisions above, which limit our disclosure of information, are complemented by other provisions within Part III of the Act which prevent our being summoned in legal proceedings and which underline that our process

exists without affecting, or being affected by, appeals or remedies before the Courts or under any other Act. The purpose of these measures is to prevent us from being compromised by our implication, either as a "discovery" mechanism or as a procedural prerequisite, within our processes - an eventuality which could potentially undermine the Office's Ombudsman function.

The Office's observations and findings, subsequent to an investigation, are not limited to a determination that a decision, recommendation, act or omission was contrary to existing law or established policy. In keeping with the purposefully broad nature of our Ombudsman function, the Correctional Investigator can determine that a decision, recommendation, act or omission was: "unreasonable, unjust, oppressive and improperly discriminatory; or based wholly or partly on a mistake of law or fact" or that a discretionary power has been exercised, "for an improper purpose, on irrelevant grounds, on the taking into account of irrelevant considerations, or without reasons having been given".

The Act at Section 178 requires that where in the opinion of the Correctional Investigator a problem exists, the Commissioner of Corrections shall be informed of that opinion and the reasons therefore. The practice of the Office has been to attempt to resolve problems through consultation at the institutional and regional levels in advance of referring matters to the attention of the Commissioner. While we continue to ensure that appropriate levels of management within the Service are approached with respect to complaints and investigations, this provision clearly indicates that the unresolved "problems" of offenders are to be referred to the Commissioner in a timely fashion.

The legislation as well provides that the Correctional Investigator, when informing the Commissioner of the existence of a problem, may make any recommendation relevant to the resolution of the problem that the Correctional Investigator considers appropriate. Although these recommendations are not binding, consistent with the Ombudsman function, the authority of the Office lies in its ability to thoroughly and objectively investigate a wide spectrum of administrative actions and present its findings and recommendations to an equally broad spectrum of decision makers, inclusive of Parliament, which can cause reasonable corrective action to be taken if earlier attempts at resolutions have failed.

A significant step in this resolution process is the provision at Section 180 of the Act which requires the Correctional Investigator to give notice and report to the Minister if, within a reasonable time, no action is taken by the Commissioner that seems to the Correctional Investigator to be adequate and appropriate. Sections 192 and 193 of the legislation continue this process by requiring the Minister to table in both Houses of Parliament, within a prescribed time period, the Annual Report and any Special Report Issues by the Correctional Investigator.

The vast majority of the concerns raised on complaints by inmates are addressed by this Office at the institutional level through discussion and negotiation. In those cases where a resolution is not reached at the institution, the matter is referred to regional or national headquarters, depending upon the area of concern, with a specific recommendation for further review and corrective action. If at this level the Service, in the opinion of the Correctional Investigator fails to address the matter in a reasonable and timely fashion, it will be referred to the Minister and eventually may be detailed within an Annual or Special Report.

The Office, over the course of the reporting year, received 7,993 complaints. The investigative staff spend 344 days in federal penitentiaries and conducted in excess of 2,800 interviews with inmates and half again that number of interviews with institutional and regional staff. In addition to responding to individual complaints, the Office meets regularly with inmate committees and other offender organizations and makes announced visits bi-annually at each institution during which the investigator will meet with any inmate, or group of inmates, upon request. We had, over the course of this reporting year, in excess of three hundred meetings with various offender organizations, including inmate committees, lifer groups, black inmate associations, native brotherhoods and sisterhoods. The areas of complaint continue to focus on those long standing issues which have been detailed in past Annual Reports. A specific breakdown of the areas of complaint, dispositions, institutional visits and interviews are provided in the statistics section of the Report.

I will take this opportunity to publicly acknowledge and thank the staff for their dedication and professionalism in managing what, at times, is an overwhelming workload. Their commitment to fairness and reason in addressing offender concerns is the cornerstone to maintaining an accessible independent avenue of redress for inmates. It is as well the base from which recommendations to the Commissioner of Corrections and the Solicitor General are developed. Their contribution is immeasurable.

Introduction

I concluded last year's Annual Report by stating that the response of the Correctional Service to the Issues raised by this Office continued to be excessively delayed, overly defensive and absent of commitment to specific timely action. I also expressed the hope that by providing specific recommendations on the Issues the current process of endless review, consultation and study would be replaced with actions that addressed in a measurable way the identified areas of offender concern.

The observations and recommendations detailed in last year's Report have in large part been ignored.

I presented my Report to the Solicitor General and the Commissioner of Corrections June 29, 2001. The Minister released the Report November 5, 2001. I received from the Senior Deputy Commissioner on November 5, 2001 the Correctional Service's response to the Report.

My Executive Director, following our review of the Correctional Service response, wrote the Senior Deputy Commissioner on December 3, 2001 stating in part:

I am quite frankly disappointed with the Service's response. As you know we were initially advised in early July of this year that the Service's response would be finalized by the end of August. To be provided with a copy of the response on the same day that the Annual Report was tabled has served no one well.

With respect to the substance of the response, I readily accept the fact that there are and will continue to be issues where our respective positions are fundamentally different. What I find difficult to accept is a response which in large part, fails to reasonably address the specifics of either the Issues or the recommendations and continues to ignore past commitments.

I suggest that we get together to initiate a review of the issues which require further attention.

I agree that there are clear challenges ahead of us and I assure you that my objective is to improve the effectiveness of our working relationship so that we can cooperatively address offender concerns in an objective, thorough and timely manner.

A response to this correspondence was not received from the Correctional Service until March 28, 2002, the last day of this reporting year. No meetings have been scheduled to initiate a review of these Issues which required further attention.

Madame Justice Arbour in her 1996 Report characterized the Service's approach in addressing Issues as "deny error, defend against criticism and respond without a proper investigation of the truth." I would add to this approach, delay the response and ignore both the Issue and past commitments.

Although I remain hopeful, the reality is that limited progress has been made on the substance of the Issues and the specifics of the recommendations have for the most part not been reasonably addressed. As such I have again this year provided a brief detailing of the Issue under review with specific recommendations designed to address the areas of concern associated with the Issue.

The Office's mandate as an ombudsman for federal corrections, is to investigate and attempt to bring resolution to individual offender complaints. The Office as well has a responsibility to review and make recommendations on correctional policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed. This responsibility cannot be met without a consistent level of responsiveness on the part of the Correctional Service that is thorough, objective and timely.

1. Aboriginal Offenders

The Sub-committee of the Standing Committee on Justice and Human Rights in their May 2000 Report on the Review of the Corrections and Conditional Release Act, characterized the figures provided by the Solicitor General on Aboriginal Offenders as "**alarming**".

The discriminatory impact of our criminal justice system and the resulting disadvantaged position of Aboriginals caught up in that system has been evident for decades. While Aboriginals represent approximately 3% of the general Canadian population, they occupy nearly 20% of our federal penitentiary cells.

From my perspective the specific areas of concern associated with this Issue go beyond over-representation and demand a focusing on what happens to Aboriginal offenders while in the care and custody of the Correctional Service. A Task Force more than a decade ago clearly indicated that federal Aboriginal offenders were less likely to benefit from temporary absence programs, were more likely to be detained, were granted parole later in their sentence, and were more likely to have their parole suspended or revoked. **This alarmingly remains the reality.**

While the Correctional Service collects data which reflects this reality, there is very little evidence of analysis or consistent management direction on addressing these areas of concern.

I recommend that the Service produce, on a quarterly basis, a Report on Aboriginal offenders focused on:

- **Transfers**
- **Segregation**
- **Discipline**
- **Temporary Absences / Work Releases**
- **Detention Referrals**
- **Delayed Parole Reviews**
- **Suspension and Revocation of Conditional Release**

I recommend that the quarterly Report on Aboriginal offenders, inclusive of an analysis of the information recorded, be a standing agenda item of the Service's Senior Management Committees.

I provided a number of years ago two recommendations that were intended as first steps in addressing the continued disadvantaged position of Aboriginal offenders. The first was focussed on ensuring that an Aboriginal perspective was brought to all deliberations of the Service's Senior Management Committees. The second centered on the need for an independent review of the Correctional Service's policies and operational procedures to ensure that

discriminatory barriers to the timely reintegration of Aboriginal offenders were identified and addressed.

My position on these matters is consistent with the objectives of the Sub-committee Report which called for the appointment of an Aboriginal Deputy Commissioner and the independent evaluation of the reintegration process available for Aboriginal offenders. The Correctional Service to date has not reasonably addressed either of these matters.

I recommend, again, given the gravity of this Issue and the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders that:

- **a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing Senior Management Committees of the Correctional Service at the institutional, regional and national levels; and**
- **the Correctional Service's current policies and operational procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.**

2. Women Offenders

Women's Corrections, with the pending transfer of female inmates from the maximum security units in male penitentiaries to the Regional Facilities, is again about to experience significant change.

The current state of Women's Corrections at the federal level must be viewed within the context of the "vision for change" provided more than a decade ago by the Correctional Service's Task Force on Federally Sentenced Women (Creating Choices, 1990). The central theme of "Creating Choices" was, "that women's correctional needs are profoundly different from men's, and that to do justice to the aims and purposes of a sentence imposed on women, the correctional system must be gender sensitive" (Justice Arbour, 1996).

The 1995 Arbour Commission of Inquiry into Events at the Prison for Women provided both an impetus and a forum for the Correctional Service to commit to a set of operational principles for the future management of Women's Corrections. Justice Arbour's Report of April 1996, in addition to passing extensive comment on the Correctional Service's "disturbing lack of commitment

to the ideals of justice", provided a series of specific recommendations designed to ensure that future correctional practices would meet the needs of women offenders.

The initial response to the Arbour Report was positive. The Solicitor General in June of 1996 accepted the Report's central premise; "that there must be respect for the rule of law by the Correctional Service in the way it carries out its responsibilities". The Minister announced that a Deputy Commissioner of Women's Corrections would be appointed and the "recommendations for related organizational and program changes" would be implemented. A number of the Report's recommendations were identified at the time as "requiring further detailed study to determine the most effective means of achieving the objective that underlies the recommendation". These recommendations were to "be dealt with as part of a final response plan".

The Acting Commissioner of Corrections, that same month, stated that the "rule of law is fundamental and paramount in corrections and that women's corrections is a top priority for the Service, requiring unique insights, efforts and approaches".

Within two months of these initial responses to Justice Arbour's Report a decision was taken to transfer women from the Regional Facilities to maximum security units in men's penitentiaries. This decision which was roundly criticized by this Office and others, was characterized at the time by the Correctional Service as a "temporary measure".

Six years later:

- women continue to be housed in maximum security units within male penitentiaries;
- the organizational and program changes related to the appointment of the Deputy Commissioner for Women's Corrections to support the "separate stream" for Women's Corrections have not been implemented; and
- there has been no "final response plan" issued by Correctional Services on Justice Arbour's Report.

The Arbour Commission of Inquiry was a very public and very inclusive process. The Report was a landmark for corrections in this country. Its findings and recommendations focussed our attention not only on the potential for Women's Corrections but as well on the requirement for openness, fairness and accountability in correctional operations.

The response to Justice Arbour's Report by the Correctional Service has been anything but public and inclusive. The clear "vision for change" of a decade ago is clouded. The impact of the top priority ascribed to Women's Corrections in 1996 is open to serious question.

The movement of women from the men's penitentiaries to the Regional Facilities will present the Service with a number of immediate and long-term challenges. To meet these challenges, there is a need for a refocusing on both the potential for Women's Corrections and the requirement for openness, fairness and accountability.

I recommend that this refocusing begin with:

- **the completion of a "final response plan" by the Correctional Service on Justice Arbour's recommendations by October 2002;**
- **the distribution of the response plan to stakeholders (government and non-government) by November 2002;**
- **the initiation of a public consultation process by January 2003; and**
- **the issuing of a final report on the status of Justice Arbour's recommendations by April 2003.**

Openness, Fairness and Accountability require nothing less.

3. Sexual Harassment Policy

The Correctional Service of Canada in 1995 lifted its restriction on male employment in women's prisons. The Arbour Commission of Inquiry in 1996 recommended that "the sexual harassment policy of the Correctional Service be extended to apply to inmates".

The Service's initial response to Justice Arbour's recommendation was: "accepted in Principle - Research into specific sexual harassment policies to protect offenders has begun. A draft issue paper will be completed by May 30, 1997".

This Office has been communicating with the Correctional Service for five years on this Issue. In February of 2001 we provided further representations on yet another draft policy from the Service. I was advised in response to those representations that "once the consultation results have been evaluated the Service will further articulate a response to your concerns and/or incorporate them into future drafts of the policy".

I concluded last year's Annual Report on this Issue stating: "It has now been five years since the Service accepted in principle the recommendations of

Justice Arbour. Our review of the Service's management of sexual harassment complaints indicates clearly the need for national policy and direction for the investigation of such complaints. The time for future draft policies has long passed."

I was advised in November of 2001 that the policy is "presently in the consultation phase". I was advised in March of 2002 that the policy document is "expected to be completed by June 2002". I was advised on June 19, 2002 that "the policy has been re-worked since receiving comments from the field. Given the new changes, the policy may require further national consultation. If further consultation is required, the expected completion date of June 2002 may not be feasible". It has now been six years!

I recommend, as I did last year, that the Service immediately implement a policy on the Investigation of Allegations made by an Offender of Sexual Harassment which provides:

- **that investigations are convened by the Deputy Commissioner of Women or if the complainant is male the Regional Deputy Commissioner;**
- **that a copy of all convening orders is forwarded to this Office;**
- **that all members of the Board of Investigation are trained in managing sexual harassment complaints;**
- **that at least one Board member is from outside the Correctional Service and that all Board members are independent of the facility where the complaint was filed;**
- **that complainants are consulted both during the investigation and prior to finalising the report in order to provide additional information and comment which will be recorded as part of the final report;**
- **that a copy of all finalised reports is provided to both complainants and this Office in a timely fashion; and**
- **that responsive follow-up action by the convening authority is initiated in a timely fashion.**

4. Case Preparation and Access to Programming

This Issue focuses on the Correctional Service's ability to provide responsive programming and prepare offender cases in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. This is the heart and soul of good corrections.

I have acknowledged over the years the complexity of this Issue and the inter-relationship of the variables at play and their impact on the provision of

effective case management and programming. I have also acknowledged the various initiatives undertaken by the Service in its attempts to address these issues. Yet our review of offender complaints and the data collected by the Service leads me again to conclude that despite policy and operational changes these issues have not been reasonably addressed.

I provided in last year's Annual Report a further detailing of observations related to delays in Parole Board reviews of cases, the number of offenders incarcerated past their parole eligibility dates and the significant decline in the Work Release and Temporary Absence programs. I also highlighted the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release. I recommended that the Service initiate an immediate review of program access and timely conditional release and develop an Action Plan to address the identified areas of concern.

The Service in response stated that given their current initiatives they did "not agree that another review on the issue of program access and timely conditional release is required".

The areas of concern identified in previous years have not improved and in some instances have gotten worse.

- 53.9% of the reviews for full parole, in the 4th quarter of last year, were delayed. In the 4th quarter of 1999-2000, 42.8% were delayed;
- 72% of Aboriginal offenders are incarcerated past their full parole eligibility date; 59% of non-Aboriginal offenders are incarcerated past their full parole eligibility date;
- Suspension Warrant of Conditional Release per 100 is 13 for non-Aboriginals and 26 for Aboriginals;
- 56% of non-Aboriginals and 35% of Aboriginals during the 4th quarter of 2001-2002 reached warrant expiry without a revocation of their conditional release;
- in the 4th quarter of 1999-2000, 1,034 unescorted temporary absences and 831 work releases were recorded; in the 4th quarter of 2001-2002, the numbers were 698 unescorted temporary absences and 417 work releases; and
- the number of Aboriginal unescorted temporary absences and work releases have gone from 215 in the 4th quarter of 1999-2000 to 130 in the 4th quarter of 2001-2002.

The various initiatives referenced in the Service's response to my recommendations last year do not appear to be reasonably addressing these problems. The observations that I have presented are not intended as a conclusion on the overall effectiveness of case preparation and programming but rather as examples of areas that require extensive review and analysis.

I recommend that the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focussed on:

- **current program capacity, waiting lists and specific measures required to address any deficiencies;**
- **the specific reasons for delays of National Parole Board reviews and actions required to reduce the numbers;**
- **the reasons for the decline in unescorted temporary absences and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming; and**
- **the reasons for the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.**

I further recommend that this review, inclusive of detailed action plans, be finalized by November 2002.

5. Preventive Security Standards and Guidelines

The areas of concern associated with the Issue have centered on the absence of clear national direction concerning the coordination, verification, communication and correction of preventive security information. There is further no clear identification of who is responsible and accountable for ensuring the accuracy of the information collected.

This Office over the years has received a significant number of inmate complaints concerning the preventive security information used by the Service in support of its decisions. This information, which the offender does not have access to, often negatively impacts on decisions related to visits, transfers, segregation and conditional release.

I recommended in 1996 that the Service develop Preventive Security Standards and Guidelines. The Service acknowledged the absence of clear national direction in this area and undertook to produce Guidelines by the fall of 1997. This never happened.

Following numerous re-visittings of this recommendation I was advised in March of 2001 that Preventive Security Guidelines would be issued by July 2001. I recorded this commitment in last year's Annual Report and recommended that in conjunction with the issuing of the Guidelines that the Service initiate a training program to ensure that the responsibilities and accountability detailed in the Guidelines were clearly understood.

I was advised by the Service in November of 2001 that there had been a delay "due to the requirement to integrate into the policy the results of consultation and comments received from institutional preventive security staff". I was further advised in June of 2002 that "Preventive Security Guidelines will be promulgated by the fall of 2002".

This excessive delay and failure to meet previous commitments is inexcusable.

I recommend, as I did eight years ago, that the Service develop national Preventive Security Standards and Guidelines.

I further recommend that in conjunction with the issuing of the Preventive Security Guidelines that the Service initiate a training program to ensure that the responsibilities and accountabilities detailed in the Guidelines are clearly understood.

6. Institutional Violence

This Issue in conjunction with the Issues of Inmate Injuries, Suicides and Investigations speaks directly to the Correctional Service's legislated mandate of "carrying out sentences imposed by the courts through the safe and human custody of offenders". The Service must commit itself to the development of review and investigative processes that are responsive to incidents of institution violence, inmate injuries and death so as to ensure that they are kept to an absolute minimum.

The Correctional Service acknowledged in responding to my Annual Report in 1998 that "institutional violence was a serious concern". They undertook at that time to expand their information and reporting systems so as to include a wider range of indicators and provide a more representative picture. The Service also indicated that this information would be analyzed and appropriate corrective action would be taken.

The Correctional Service in April of 2000 again acknowledged that institutional violence was a serious concern and that it was "important to monitor a wide spectrum of information such as assaults, use of force incidents, inmate injuries and involuntary transfers". They again committed "to improving their automated information system by revisiting issues of accuracy of data and types of information recorded".

I stated last year that the information the Service currently collects is neither specific to, nor reflective of, institutional violence. This remains the case.

As an example, the Service's Corporate Results Report, which is presented to Senior Management for review, stated that for the months of January and February of 2002 there were three inmate assaults. The Service's daily information record, which records institutional and community incidents, identified twenty-seven inmate assaults for those same two months. The Service produces no reports specifically focussed on institutional violence and provides no analysis of the limited information they do collect. I concluded last year that "despite their previous commitments, institutional violence does not appear to be viewed by the Service as an area of serious concern".

The Service responded in March of 2002 stating that it was "committed to monitoring and examining all incidents of violence in an effort to improve measures to prevent and reduce future incidents. We are currently reviewing the capability of OMS to provide sufficient data related to minor assaults on inmates and staff". It has now been four years since the Service's initial commitment to monitor institutional violence.

I recommend again that the Service take immediate steps to fulfill their previous commitments to the monitoring of institutional violence through:

- **the implementation of an information system capable of capturing accurate and reflective data;**
- **the quarterly production of an analytic report on institutional violence; and**
- **the review of these reports by the Service's Executive Committee.**

7. Inmate Injuries

The Correctional Service of Canada does not have national policy or direction related to the recording, reporting or review of inmate injuries. This matter was initially raised with the Service in 1994. At that time an Interim Instruction on the Recording and Reporting of Offender Injuries was issued. The Instruction in part provided for a consistent framework for the reporting and recording of injuries and for the systemic review of the circumstances of the injuries in order to ensure that the causes are subject to appropriate review and investigation.

Despite numerous representations from this Office, including the specific recommendation in last year's Annual Report that the Service implement national policy in this area, they have chosen not to do so. I was advised in March of 2001 that the Service had "initiated a comprehensive review of the way in which offender injuries are captured, reported and analyzed". I was then advised in November of 2001 that "the Policy Division had completed its review of all

existing policies and procedures that cover the issue of inmate injuries. The situation will be monitored to see if further direction is required". A request for the results of this review has gone unanswered.

I was subsequently advised in March of 2002 that "the Service has concluded that there is sufficient policy related to the reporting and recording of offender injuries".

The reality remains as I stated in last year's Report: "The Service has no clear picture of how many offenders were injured during the past year as a result of work or program activities, assaults, drug overdoses, use of force incidents, attempted suicides or institutional disturbances. The Service as well has undertaken no review of inmate injuries associated with any of the above".

I recommend again that the Service implement a national policy on the Reporting, Recording and Review of Offender Injuries to ensure:

- **the timely and accurate recording of injuries and the circumstances leading to those injuries;**
- **the quarterly analysis and reporting of information collected on inmate injuries; and**
- **the review of the quarterly reports by the Service's Executive Committee.**

8. Suicides

I stated two years ago on this Issue that the Service's approach to the early identification and treatment of potentially suicidal individuals was uncoordinated and ineffective. I concluded "that the delay in implementing national policy in the area of suicide prevention was inexcusable".

I noted in last year's Annual Report that the Service's draft policy on the Prevention and Management of Suicide and Self-Injury had been in consultation for three years. I recommended last year, as I had in previous years, that the Service immediately implement a national policy in this area. I have recently been advised that the "national policy on the Prevention, Management and Response to Suicide and Self-Injury, is expected to be promulgated by July 2002".

There were thirteen suicides in federal penitentiaries during the last fiscal year. This is up from a five-year low of nine the previous year. I am hopeful that the new operational procedures with respect to early identification and follow-up of potential suicide cases will assist in limiting these tragedies.

A further area of concern with regard to suicides previously identified was the excessive delay in the review and follow-up on Suicide Investigations at the national level. The Service has recently introduced a procedure which will now have the draft investigative reports on suicides forwarded to Health Services for review. This procedure will allow Health Services the opportunity for input prior to the investigative report being finalized. It will as well provide Health Services with more timely information on suicides so that corrective action, if necessary, can be taken in a more responsive manner.

I am encouraged by the introduction of this procedure and we look forward to working with the Health Service's staff to ensure its effectiveness.

9. Investigations

The Corrections and Conditional Release Act requires the Service when an inmate "dies or suffers serious bodily injury" to investigate the matter and report to the Commissioner or a person designated by the Commissioner. This section as well requires the Service to provide the Correctional Investigator with a copy of its report. The Service convened one hundred and fifteen investigations last year into inmate deaths and serious bodily injury.

The areas of concern associated with the Service's investigative process over the years have focussed on:

- the excessive delays in both finalizing investigative reports and initiating corrective action in response to the reports recommendations;
- the overly restrictive and inconsistent interpretation of what constitutes a "serious bodily injury"; and
- the absence of a thorough, timely and coordinated review process at the national level of investigations into incidents of inmate death and serious bodily injury.

These areas continue to be of concern. The Office again this year encountered situations where investigative reports were not finalized six to eight months after the incident, where action plans in response to investigative report recommendations were pending more than a year after the incident and incidents where inmate injuries, which resulted in transfers to outside hospital, were identified as minor. I am advised that the Service is currently reviewing its policy on Investigations and intends to address some of these areas of concern.

I recommend that the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans.

I recommend that the Service monitor compliance with these timeframes and report on a quarterly basis the results to the Service's Executive Committee.

I recommend that all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly.

I recommend that guidelines for the determination of serious bodily injury be incorporated into the Service's policy on Investigations.

I recommend that all Investigative Reports into inmate deaths and serious bodily injury be provided to this Office within ten weeks of the convening of the Investigation.

10. Special Handling Unit (SHU)

The SHU is the Correctional Service's highest security level institution. The stated policy objective of the SHU is "to create an environment in which dangerous inmates are motivated and assisted to behave in a responsible manner so as to facilitate their reintegration in a maximum security institution". An offender is determined by the Service to be "dangerous if his behavior is such that it causes serious harm or death or seriously jeopardizes the safety of others".

The Service's Regional Deputy Commissioners are authorized to transfer an offender to the SHU for an assessment. The offender, by policy, prior to their transfer to the SHU for assessment, is placed in segregation at a maximum security penitentiary within their home region. This placement in segregation pending transfer, for a variety of reasons including awaiting outstanding charges, can extend well beyond a year.

The final decision-making authority on all placements in and transfers out of the SHU, prior to a policy change in February of 2001, was the SHU National Review Committee (N.R.C.). The final decision-making authority is now the Senior Deputy Commissioner with the N.R.C. acting as an advisory body. The current policy identifies the Commissioner of Corrections as the level of redress for inmate grievances on decisions taken by the Senior Deputy Commissioner. The specific areas of concern raised by this Office over the years have focussed on:

- the overall effectiveness of the SHU policy in meeting its stated objective;
- the absence of specific programming designed to address the identified needs of the SHU population;

- the on-going low level of inmate participation in programming at the SHU; and
- the fairness and objectivity of the decision-making and redress processes offered SHU inmates.

I continue to have serious questions about the effectiveness of the Service's policy of placing all "dangerous inmates" in one facility. This practice, as I have previously indicated, has the effect of labeling these offenders as the "worst of the worst" and creating a solidarity within this population which undermines the stated objective of the policy. This sense of solidarity has in part contributed to the traditional low level of participation in the programs currently offered in the SHU.

The Parliamentary Sub-committee in its May 2000 Report on the matter of promoting objectivity and fairness with respect to the SHU recommended the inclusion of representation from outside of the Correctional Service on the decision-making body. The Government Response of November 2000 supported the Sub-committee recommendation, stating that "further openness and accountability was an effective means of ensuring administrative fairness".

I was advised in May of 2001 that the matter of "outside representation on the National Review Committee will be examined in the near future along with other needed policy changes". I was further advised that a project had been initiated "to develop a needs base for inmate programming at the SHU". Neither the policy review, nor the development of inmate programming for the SHU have been finalized.

I recommend that the Service's current review of the SHU policy focus on:

- the effectiveness of the SHU in meeting its current stated objective;
- the level of program participation and the relevance of current programming to the identified needs of the SHU population;
- the resource requirements necessary to meet the programming needs of the existing population;
- the appointment of an independent co-chair to sit with the Senior Deputy Commissioner as the decision-maker on SHU cases; and
- the implementation of a monthly independent review process for offenders housed in segregation awaiting transfer to the SHU.

I further recommend that this SHU policy review, which was initiated in May of 2001, be finalized by July 2002.

11. Double Bunking

I have recommended for a decade that the Service immediately cease the practice of double bunking inmates in non-general population cells. Our focus was on segregation and reception units where inmates were spending up to twenty-three hours a day in either their cells or confined to the unit. These cells were originally designed for one occupant and the practice of double bunking in these units was inhumane.

I was advised by the Commissioner in March of 2001 that "efforts to eliminate double bunking for administrative segregated inmates remains a priority. In this regard, plans to eliminate double bunking have been developed and are presently being reviewed. Double bunking and the capacity to double bunk in administrative segregation will be eliminated by September 2001. There is no double bunking in mental health units at this time; however double bunking is being used in some reception areas ... As part of the Service's overall review of double bunking practices, specific plans are being developed and reviewed to reduce and eliminate double bunking in these units".

The Commissioner's comments were recorded in last year's Annual Report. I stated that this was a positive step and acknowledged the Commissioner's efforts in this area. I further stated that I looked forward to reviewing with the Service their plans to eliminate double bunking in reception units.

I have been provided with no information on the Service's plans to eliminate double bunking in reception units. Although I was advised in June that double bunking is "not occurring in segregation", on March 31, 2002 there was double bunking in both reception units and segregation units.

I recommend with respect to double bunking that:

- **the Commissioner issue direction immediately prohibiting the practice in segregation units; and**
- **that the Service finalize plans to eliminate double bunking in all non-general population units by September of 2002.**

12. Use of Force

The Correctional Service reported in excess of one thousand use of force incidents last year of which more than two hundred involved the use of gas. The use of force against an inmate is a significant action. It is an action that should be taken only as a last resort and an action that should be thoroughly and objectively reviewed so as to ensure full compliance with law and policy. There

should also be a review and analysis of these incidents independent of the institution, to ensure that systemic areas of concern are identified and addressed.

The Service, in 1997, established a procedure which required that all Use of Force videotapes along with supporting documentation were forwarded to their National Headquarters and this Office for review. The Service in June of 2000 revised its use of force policies. The existing policies, as I indicated in last year's Annual Report, address from a procedural perspective the majority of concerns previously identified. What remains very much at issue though is the full implementation of the policies, inclusive of staff training, and the effect of the policies on the Service's use of force practices.

Despite the policy changes, which introduced a more rigorous review at the regional and national levels, we continue to find an unreasonably high level of policy non-compliance in the areas of:

- authorization and use of gas;
- decontamination procedures following the use of gas;
- post incident health care interventions;
- strip search and privacy procedures;
- use of force in support of mental health interventions;
- authorization and use of restraint equipment; and
- the recording and follow-up on inmate statements of inappropriate or excessive use of force.

The Service's current information system on use of force incidents provides no information on policy violation. The system as well provides no information on the circumstance that lead to the decision to use force or the number of staff and inmate injuries incurred. As such the Service's existing Use of Force Reports, while presenting raw data on the number of incidents and type of force used, provides limited information and analysis to assist the Service in either reducing the number of incidents or addressing systemic areas of concern raised by these incidents.

I have as well noted, with respect to the review of use of force incidents at National Headquarters, that:

- incidents referred to the Women and Health Services sectors for review are not being responded to in a thorough and timely fashion; and
- the follow-up by national managers on identified areas of concern is inconsistent and often excessively delayed.

I recommend that the Commissioner issue specific direction with regard to Use of Force to ensure that:

- information on injuries, policy violations and the circumstances that lead to the incident is collected;
- a report, inclusive of this information, is provided on a quarterly basis to management committees at the regional and national levels for the purpose of identifying and addressing areas of concern;
- the written results of the reviews undertaken by Women and Health Services sectors are provided in a timely fashion;
- the follow-up by national managers is consistent and timely; and
- investigations into inappropriate or excessive force are convened at the regional level and include a community board member.

13. Allegations of Staff Misconduct

This Issue as detailed in last year's Annual Report focussed on the need for a consistent, distinct process to ensure that inmate complaints of staff misconduct are investigated in a timely, thorough and fair manner.

The Issue was initially raised with the Service in September of 1999. The Service's position was that there were a number of policies which dealt with allegations of staff misconduct and as such there was no need to either produce another policy or consolidate existing policies.

I concluded last year's Annual Report indicating that even if the aggregate of the Service's current policies were sufficient, this would not provide the self-contained process that is required. It is essential that inmates not be required to sift through a variety of policies in order to achieve an effective remedy.

Surely the objective here is the establishment of a process that is visible, fair for all concerned, documents both the allegation and the response and is timely. The Service rejected my recommendation that such a process be established. In November of 2001 they stated again that "there are currently many mechanisms in place for inmates to register complaints against staff. CSC does not agree that a separate policy on this issue is required". I do not agree with the position of the Service on this matter.

I recommend, given the significance of the Issue and the inconsistency in the Service's management of such allegations that a consolidated policy on the Investigation of Allegations of Staff Misconduct be developed to ensure that the process is transparent, fair and timely.

14. Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions

This Issue centered on the Service's decision to involuntarily transfer a medium security offender to a psychiatric facility for the purpose of assessment. We objected to the transfer on the basis that the placement in the psychiatric facility violated S.88 of the Corrections and Conditional Release Act, which provides that an inmate cannot be treated without their informed consent. The Service in responding asserted that an assessment was not treatment. I wrote the Commissioner in December of 2000 re-iterating our previous position as well as pointing out that Service's policy in this area requires informed consent for the purpose of mental health assessments.

I recommended in last year's Annual Report that the Service rescind its policy of involuntarily transferring inmates to psychiatric facilities and clarify within their policy that all procedures involving treatment and assessment by health care professionals are governed by the informed consent provisions of S.88 of the Corrections and Conditional Release Act.

The Service, in its November 2001 response to my recommendation, maintained its position that current policy does not circumvent the doctrine of informed consent to medical assessment or treatment. They further indicated that a review of relevant policies was underway "with a view to amending them to make it clear that risk assessment 1) that do not require the offender's active participation in the risk assessment process; and 2) are not being done for the purpose of imposing treatment, do not require consent".

I was advised that proposed amendments, if required, would be prepared for the Commissioner's review by December 31, 2001. I received a copy of the "proposed revisions" on May 21, 2002. I am not convinced, on initial review, that the draft amendments bring the Service's policy in line with the consent provisions of the Act. This Issue will be further reviewed with the Commissioner.

I recommend, pending a review of the proposed policy amendments, that the policy of involuntarily transferring inmates to psychiatric facilities for the purpose of risk assessment be rescinded.

15. Critical Incident Stress Intervention for Inmates

This Issue has been under discussion with the Service since 1999. A Correctional Service Board of Investigation into the murder of an inmate in April of 1999 recommended that a study on how to improve critical stress

management interventions with inmates be undertaken. The Board of Investigation Report stated: "the policy and procedures for managing critical incident stress intervention with staff now appears to be well developed and working effectively. By comparison, the management of intervention for inmates is insufficiently articulate in defining the expectations on staff called to support inmates following a crisis".

I concluded last year's Annual Report stating: "it has now been more than two years since the Service's Board of Investigation made its recommendation. Both the Service's investigative process and this Office over the past two years have noted further specific incidents where the Service continues to fail to provide reasonable intervention. Yet, to date, no action has been taken".

I was advised in response to last year's Report that a policy addressing this Issue would be sent to the Commissioner for sign-off by the end of December 2001. Commissioner's Directive #253 which includes guidelines on Critical Incident Stress Management was signed off May 13, 2002.

16. Sharing of Information with Police on Release of an Offender

This Issue as detailed in last year's Annual Report centered on whether the Service was under an obligation to inform inmates of what information was to be released to the police and provide them with the opportunity to make representation prior to its release.

The Commissioner agreed in December of 2000 that the Service would provide notice to offenders on what information was to be disclosed. This undertaking was implemented by way of an Interim Instruction in February of 2001 which requires staff to notify the offender of the information to be disclosed at least 90 days prior to the offender's release at warrant expiry.

I was recently advised that the policy will be further amended to ensure "that before taking any decisions to disclose information pursuant to S.25(3) of the CCRA, the Service will identify to the inmate concerned the information to be disclosed and provide the offender with a reasonable opportunity to make representation on the relevancy of the information disclosed". These policy amendments, which address the issue raised by this Office, are expected to be completed by the summer of 2002.

17. Strip Search Policy

I provided in last year's Annual Report a number of case studies on strip searching practices focussed on the use of force to facilitate a strip search, inappropriate and demeaning strip search procedures and the misuse of the authority provided in the legislation for the "exceptional power of search" (strip searching all inmates in a penitentiary or any part thereof). Although we did not reach a resolution with the Service on all of these matters, the Commissioner responded in December of 2000 saying that "in order to learn more about how strip searches are conducted across the Service, a Task Force will be struck. I invite the participation of your Office in developing the scope and terms of reference for the Task Force".

This Office agreed to participate in the Task Force. There were meetings in February, May and October of 2001. Our primary area of concern centered on strip searches and the use of force to facilitate such searches. I was advised in November of 2001 that a report and recommendations from the Task Force would be available for senior management review by the end of December 2001. A "Working Group Draft Report" was forwarded to our Office in January of 2002 requesting our comments. Comments were forwarded to the Service in February of 2002 which stated in part: "It is most disheartening that at this late date, one year after the Commissioner of Corrections mandated a review of Strip Search issues, that the Service is now considering conducting "an audit on strip searches to determine their usage and value as part of security policy". It would appear that all that has been accomplished in the last year is for the Service to reach a conclusion that there is little or no meaningful information available regarding strip searches".

I was subsequently advised that a final report and recommendations on strip searches would be presented to the Service's senior management by March 31, 2002. As of June 19, 2002, I had not received a copy of this report. It has now been eighteen months since the Commissioner struck a Task Force on Strip Searches.

I recommend that the Service's Task Force Report on Strip Searches be immediately released inclusive of action plans to address identified areas of concern.

18. Inmate Pay

Inmate remuneration for work and program participation has basically been maintained at its 1986 level.

The areas of concern that I have detailed over the years are two-fold. First, inadequate levels of pay assist in promoting and maintaining an illicit

underground economy in our penitentiaries. Second, inadequate pay levels negate the ability of offenders to save sufficient funds to support their reintegration into our communities. The objectives of Corrections are not enhanced by a thriving illicit underground penitentiary economy or the release of offenders without reasonable means to support their reintegration.

The Service in acknowledging these concerns four years ago proposed increasing all pay levels, introducing annual indexing into the inmate pay system and increasing offender purchasing power to offset the cost of personal hygiene and health care products. I was advised in April of 2001 that inmates would be provided with a \$4.00 per pay period (2 weeks) credit to purchase basic health and hygiene products. I was as well advised that the Service considered the matter closed and that no further action would be taken.

I concluded last year's Annual Report on this Issue by stating that "although it is evident from the Service's response that they are not prepared to pursue their proposal of increasing pay levels and introducing annual indexing, I have been provided with no rationale for their change of position". I have recently been advised that a review of the inmate pay policy is currently underway. I have not been provided with any information on the parameters of this review. This Office and the Correctional Service have, again this year, received numerous representations from Inmate Committees on the negative impact of the current pay structure on institutional operations.

I recommend that the Service's review of the Inmate Pay policy focus on:

- **the adequacy of the current pay levels and the impact on the illicit underground penitentiary economy; and**
- **the adequacy of funds currently available to offenders on their release to the community.**

The Service in January of 1998 implemented a Millennium Telephone System. The introduction of this system, which was essentially a security system, increased substantially the cost of telephone communications for inmates and their families. For example, in some regions the cost of local calls went from 25 cents to 2 dollars.

I was advised in January of 2000 that efforts were underway to ensure that offenders and their families were provided with telephone costs consistent with those in the community. This has not occurred.

I recommended in last year's Annual Report that the Service provide a subsidy to inmates and their families to bring the cost of telephone communications in line with community standards. I was advised in response to this recommendation that "the ongoing appeals of the tendering process to install a new inmate telephone system has unfortunately stalled the introduction of the

new system. This is beyond CSC's control. Subsidizing inmate telephone communications until the appeals are resolved is not an option the Service is prepared to consider".

It has now been four years since the implementation of a security system which unreasonably increased the cost of telephone communications for inmates and their families. Why is the Service not prepared to consider the option of subsidizing telephone calls so as to bring the cost in line with community standards? To date no rationale for this position has been provided by the Service.

I recommend again that the Service provide an immediate backdated subsidy to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards.

I further recommend, if the Service is unwilling to provide a subsidy to offset the unreasonable cost of this security system to the inmate population, that immediate consideration be given to whether it is necessary to continue with the Millennium Telephone System.

19. Transfers

I concluded a number of years ago on this Issue that I was not at all convinced that the Service was in a position to ensure either that the process leading to inmate transfer decisions was thorough, objective and timely or that the process was reasonably monitored to ensure compliance with the administrative fairness provisions detailed in the legislation.

Transfer decisions are potentially the most important decisions taken by the Correctional Service during the course of an offender's period of incarceration. Whether it's a decision taken on an involuntary transfer to higher security or the denial of a transfer to lower security these decisions affect not only the inmate's access to programming and family, they also impact directly on subsequent decisions concerning conditional release.

The Service in October of 1999 made significant revisions to its Transfer policy. I recommended in March of 2000 that the Service initiate an evaluation of the new procedure. The areas of concern identified at the time focussed on:

- the excessive periods of time offenders were spending in reception units prior to initial placement;
- the thoroughness, objectivity and timeliness of the process leading to transfer decisions;

- the high number of offenders housed at a security level above their security classification;
- the continuing questionable quality of the transfer data used by the Service to monitor the process;
- the high number of Aboriginal involuntary transfers; and
- the increasing backlog on inter-regional transfers, many of which were intended to alleviate long term segregation cases.

The Service in responding on this Issue advised in March of 2001 that an assessment of the transfer process would be completed by March 2002. The Service provided no detail with respect to the proposed assessment framework or what specific aspects of the transfer process they intended to assess.

I was further advised in November of 2001 that our Office would be consulted on the assessment of the transfer process. I was subsequently advised in March of 2002 that "a review of the transfer process **will** be initiated. The start date of the audit will be May/June 2002 and a final product should be available by the end of December 2002". This Office has yet to be consulted on the framework or focus of the assessment of the Transfer process.

This endless delay and failure to meet prior commitments on such a significant Issue is inexcusable.

I recommend with respect to the transfer process that the Commissioner:

- **immediately initiate an audit on the quality of the transfer data (which for the past three years has been characterized by the Service as "in question") to determine its current validity;**
- **develop a framework for the assessment of the transfer process which specifically addresses the previously noted areas of concern;**
- **provide that framework to this Office by the end of July 2002; and**
- **finalize the assessment of the transfer process, inclusive of specific action plans by November of 2002.**

20. Inmate Grievance Procedure

This Office has a vested interest in ensuring that the Correctional Service's internal redress procedures are both thorough and timely in resolving individual offender complaints and in identifying and responding to systemic areas of concern. With in excess of 20,000 federal offenders, this Office cannot be, nor were we ever intended to be, the primary reviewer of offender complaints.

The Corrections and Conditional Release Act requires that the Service provide a procedure for fairly and expeditiously resolving offender grievances. For this procedure to be effective it must be and be seen to be by the offender population as timely, thorough and objective.

The areas of concern with the procedure's operation over the years have focussed on:

- the continuing instances of excessive delay in responding to individual complaints;
- the limited evidence of management review and analysis of the grievance data or management direction to address identified systemic areas of concern; and
- the effectiveness of the current procedures in addressing Health Care issues and the concerns of Women and Aboriginal offenders.

The Service, in responding to these areas of concern last year, detailed a number of actions to be undertaken. I was advised that an Audit by the Service's Performance Assurance Sector of the grievance system was expected to be finalized by the end of June 2001 and "would be shared with Inmate Committees once it is released". This Audit as of June 2002 remains in "draft" form.

I was advised that a target date of January 1, 2002 had been established "to clear the backlog of overdue grievances and maintain a pattern of timely grievance completion rates for all but exceptional cases". The backlog of overdue grievances has not been cleared and there is no evidence of an emerging pattern of a timely completion of grievances.

I was advised that quarterly statistical reports on grievances for review and analysis by Health Care, Aboriginal Issues and Women Offender sectors were produced. I have not been provided, despite requests, with the results of their review and analysis of the grievance data by any of these sectors.

I was as well advised that a separate review was "presently being undertaken by the Aboriginal Issues Branch and that reviews will be shared with interested Aboriginal inmate organizations". I have not been provided, despite a request, with the results of this review.

Given the lack of action taken by the Service in addressing these previously identified areas of concern I return to my recommendations of a year ago.

I recommend, with respect to the Inmate Grievance Procedure, that:

- the Service initiate action immediately, at all levels of the procedure, to clear up the backlog of outstanding grievances and establish procedures to ensure that grievances are addressed in a timely fashion;
- the Service issue clear policy direction to ensure, on a quarterly basis, that a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors;
- the Service's Audit Report, which was to be finalized in June of 2001, be immediately provided in its draft form to Inmate Committees for their comments;
- the Service release the review of the grievance process undertaken by the Aboriginal Issues Branch; and
- the Service re-visit its rejection of Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance procedure.

21. Elderly and Young Offenders

The Parliamentary Sub-Committee in its May 2000 Report on the Review of the Corrections and Conditional Release Act recommended an amendment to the legislation, "adding offenders who are young, elderly or have serious health problems to the list of offender groups considered to have special needs".

The Government Response of November 2000 stated that the corrections and conditional release system must respond to the individual needs of all offenders. "Expansion of the reference groups with special needs will ensure specific focus is given to these groups".

With respect to Elderly Offenders, the Commissioner established in early 2000 a Division at National Headquarters with a mandate to develop a strategy to manage the needs of older offenders. The Division in the Spring of 2001 finalized its Report, which addressed a broad range of issues, including:

- Institutional accommodation planning;
- community corrections (supervision and programming upon release);
- health care and mental health (including palliative care);
- staffing and training to address elderly offender needs; and
- assessment, case management and release planning.

I acknowledged the Report as a thorough and thoughtful document in last year's Annual Report and encouraged the Service to implement its recommendations in a timely fashion. We wrote the Correctional Service in May of 2001 asking for the results of their Senior Management review of the Report

on Elderly Offenders and a detailing of the action plans developed. We were advised in July of 2001 that the Report had been reviewed in May by the Service's Executive Committee and the Assistant Commissioner, Correctional Operations and Programs was to develop an action plan for the implementation of the recommendations. The Service stated, "no timeframe for the completion of the action plan was established at the meeting, but it will likely not be finalized until late fall 2001".

We were subsequently advised in December of 2001, as a result of our follow-up on this matter, that "due to a shift in priorities, it (action plan) will now be completed by the end of March 2002. I will provide you a copy at that time". As of this date, June 19, 2002, the Service has provided no action plan for the elderly offender strategy. It has now been more than a year since the Service's Management Committee reviewed the Elderly Offender Report and committed to the development of an action plan by the fall of 2001 for the implementation of the Report's recommendations.

I recommend that the Service immediately finalize their action plans and initiate implementation of the recommendations from the Report of the Elderly Offenders Division.

With respect to Young Offenders, I provided extensive commentary and a series of recommendation in my previous two Annual Reports on the Housing of Minors in Penitentiaries. I remain of the opinion that it is never appropriate to house minors in federal penitentiaries and that the Correctional Service, to date, has done very little to address the needs of young offenders within its walls.

I recommend again that the Correctional Service and the Solicitor General urge amendments to young offender legislation that would prohibit the placement of minors in federal penitentiaries.

I recommend again that the Correctional Service create housing, programming and case management policy and procedures to meet the specific needs of young offenders under their care.

22. Classification of Offenders Serving Life Sentences

The Correctional Service in February of 2001 changed its policy on the security classification of offenders serving life sentences for first and second-degree murder. The justification for the change was accomplished through a "smoke and mirrors" exercise.

The "Custody Rating Scale", a tool that assigns mathematical values to three security classification elements - public safety, escape risk and institutional adjustment - was revised so that a life sentence automatically resulted in a prohibitively high public safety rating for a two year period. As a result, irrespective of any other considerations, "lifers" must serve their first two years in a maximum security institution.

I concluded in correspondence to the Commissioner in April of 2001 that the Service's policy was contrary to law, unreasonable and improperly discriminatory to specified offender groups (women, elderly and youth). I recommended at that time the policy be rescinded.

The adverse consequences of this policy are not limited to the offenders directly affected and their families. The Service is currently short over one hundred maximum security beds. It is estimated by the Service that one hundred additional maximum security beds were used this year "due to the adjustment in policy concerning newly sentenced lifers and that an additional one hundred lifers are anticipated by 2003". In the months preceding the policy change, half of the "lifers" sentences were placed without adverse effect on public safety in medium security institutions.

I return to the comments I provided in last year's Annual Report on this Issue from a number of non-government organizations active in the justice and correctional field.

From the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies:

This policy imposes an arbitrary standard that flies in the face of CSC's over-arching responsibilities to utilize the least restrictive correctional interventions and environments consistent with public safety. It also will necessarily raise unfounded questions regarding the value and importance of progressive community-based programs.

From the John Howard Society of Canada:

Aside from the apparent illegality of this policy, we also feel that it is fundamentally bad correctional policy. It justifies the unnecessary use of maximum security and that is abuse. The courts have already upheld, in other circumstances, that unnecessarily high levels of security are in themselves wrongful detention.

From the Church Council on Justice and Corrections:

We find the decision draconian in nature. We believe it is a violation of Correctional Service of Canada's mission statement and corrections policy developed over many years. It could be a violation of the law, which

remains to be seen, and it certainly is a serious undermining of the values and spirit of so many who work within [CSC].

From the St. Leonard's Society of Canada:

The policy has no apparent foundation in research or evidence. It neither furthers public safety nor the rehabilitation of the prisoner. In fact, it may have the opposite effect by developing in the correctional service a precedent for unfair treatment of prisoners based on a very superficial framework of offence based management. Arbitrary prison placement cannot be justified and should not be tolerated. Denunciation is not the mandate of Corrections either in law or theory.

The Correctional Service in response to last year's Annual Report on this matter stated that the "Correctional Investigator's concerns and those of other agencies have been noted by the Service". I believe further note needs to be taken.

I recommend again that the two-year policy be rescinded in favour of a system that provides an evaluation on the need for maximum security placement that is balanced against all other factors that must be considered in determining the level of security necessary.

The arbitrary nature of these decisions is further highlighted in the review mechanisms provided for within the policy. Although there is provision for an override of the maximum security classification in the policy, there is no identification as to which factors should be given consideration in determining support for an override. This absence negates the ability of both staff and offenders to reasonably pursue a challenge of the maximum security rating. I have also noted that grievances filed by offenders related to this policy or cases referred by this Office have not been addressed in a thorough, objective and timely fashion in part because the grievance process is not linked to the override authority. We wrote the Correctional Service in January of 2002 on this matter, requesting a meeting to discuss these issues; to date no meeting has taken place.

I further recommend that the Service ensure the existence of a fair, thorough and timely redress procedure on decisions taken under the existing policy.

Conclusion

The Correctional Service's policies, procedures and decisions affect immediately and directly the offender population. The Issues detailed in this Annual Report are significant. My interest lies in ensuring that the concerns of offenders are addressed in a reasonable and timely fashion. I believe if there is a collective will these Issues can be so addressed.

My concern is that without public accountability on these matters the Correctional Service will have license to continue to ignore the substance of the Issues and provide further undertakings that they have little intention of fulfilling.

I recommend that the Correctional Service in its Response address specifically the Recommendations detailed in the Annual Report.

I recommend that the Service's Response be provided to the Office by September 4, 2002.

I recommend that the Solicitor General publicly release the Correctional Service Response when the Annual Report is tabled in Parliament.

Summary of Recommendations

1. Aboriginal Offenders

I recommend that the Service produce, on a quarterly basis, a Report on Aboriginal offenders focused on:

- Transfers**
- Segregation**
- Discipline**
- Temporary Absences / Work Releases**
- Detention Referrals**
- Delayed Parole Reviews; and**
- Suspension and Revocation of Conditional Release**

I recommend that the quarterly Report on Aboriginal offenders, inclusive of an analysis of the information recorded, be a standing agenda item of the Service's Senior Management Committees.

I recommend, again, given the gravity of this Issue and the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders that:

- a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing Senior Management Committees of the Correctional Service at the institutional, regional and national levels; and**
- the Correctional Service's current policies and operational procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.**

2. Women Offenders

The movement of women from the men's penitentiaries to the Regional Facilities will present the Service with a number of immediate and long-term challenges. To meet these challenges, there is a need for a refocusing on both the potential for Women's Corrections and the requirement for openness, fairness and accountability.

I recommend that this refocusing begin with:

- the completion of a "final response plan" by the Correctional Service on Justice Arbour's recommendations by October 2002;
- the distribution of the response plan to stakeholders (government and non-government) by November 2002;
- the initiation of a public consultation process by January 2003; and
- the issuing of a final report on the status of Justice Arbour's recommendations by April 2003.

3. Sexual Harrassment Policy

I recommend, as I did last year, that the Service immediately implement a policy on the Investigation of Allegations made by an Offender of Sexual Harassment which provides:

- that investigations are convened by the Deputy Commissioner of Women or if the complainant is male the Regional Deputy Commissioner;
- that a copy of all convening orders is forwarded to this Office;
- that all members of the Board of Investigation are trained in managing sexual harassment complaints;
- that at least one Board member is from outside the Correctional Service and that all Board members are independent of the facility where the complaint was filed;
- that complainants are consulted both during the investigation and prior to finalising the report in order to provide additional information and comment which will be recorded as part of the final report;
- that a copy of all finalised reports is provided to both complainants and this Office in a timely fashion; and
- that responsive follow-up action by the convening authority is initiated in a timely fashion.

4. Case Preparation and Access to Programming

I recommend that the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focussed on:

- current program capacity, waiting lists and specific measures required to address any deficiencies;

- the specific reasons for delays of National Parole Board reviews and actions required to reduce the numbers;
- the reasons for the decline in unescorted temporary absences and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming; and
- the reasons for the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.

I further recommend that this review, inclusive of detailed action plans, be finalized by November 2002.

5. Preventive Security Standards and Guidelines

I recommend, as I did eight years ago, that the Service develop national Preventive Security Standards and Guidelines.

I further recommend that in conjunction with the issuing of the Preventive Security Guidelines that the Service initiate a training program to ensure that the responsibilities and accountabilities detailed in the Guidelines are clearly understood.

6. Institutional Violence

I recommend again that the Service take immediate steps to fulfill their previous commitments to the monitoring of institutional violence through:

- the implementation of an information system capable of capturing accurate and reflective data;
- the quarterly production of an analytic report on institutional violence; and
- the review of these reports by the Service's Executive Committee.

7. Inmate Injuries

I recommend again that the Service implement a national policy on the Reporting, Recording and Review of Offender Injuries to ensure:

- the timely and accurate recording of injuries and the circumstances leading to those injuries;
- the quarterly analysis and reporting of information collected on inmate injuries; and
- the review of the quarterly reports by the Service's Executive Committee.

8. Suicide

No recommendations are being made.

9. Investigations

I recommend that the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans.

I recommend that the Service monitor compliance with these timeframes and report on a quarterly basis the results to the Service's Executive Committee.

I recommend that all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly.

I recommend that guidelines for the determination of serious bodily injury be incorporated into the Service's policy on Investigations.

I recommend that all Investigative Reports into inmate deaths and serious bodily injury be provided to this Office within ten weeks of the convening of the Investigation.

10. Special Handling Unit (SHU)

I recommend that the Service's current review of the SHU policy focus on:

- the effectiveness of the SHU in meeting its current stated objective;
- the level of program participation and the relevance of current programming to the identified needs of the SHU population;

- the resource requirements necessary to meet the programming needs of the existing population;
- the appointment of an independent co-chair to sit with the Senior Deputy Commissioner as the decision-maker on SHU cases; and
- the implementation of a monthly independent review process for offenders housed in segregation awaiting transfer to the SHU.

I further recommend that this SHU policy review, which was initiated in May of 2001, be finalized by July 2002.

11. Double Bunking

I recommend with respect to double bunking that:

- the Commissioner issue direction immediately prohibiting the practice in segregation units; and
- that the Service finalize plans to eliminate double bunking in all non-general population units by September of 2002.

12. Use of Force

I recommend that the Commissioner issue specific direction with regard to Use of Force to ensure that:

- information on injuries, policy violations and the circumstances that lead to the incident is collected;
- a report, inclusive of this information, is provided on a quarterly basis to management committees at the regional and national levels for the purpose of identifying and addressing areas of concern;
- the written results of the reviews undertaken by Women and Health Services sectors are provided in a timely fashion;
- the follow-up by national managers is consistent and timely; and
- investigations into inappropriate or excessive force are convened at the regional level and include a community board member.

13. Allegations of Staff Misconduct

I recommend, given the significance of the Issue and the inconsistency in the Service's management of such allegations that a consolidated policy on the Investigation of

Allegations of Staff Misconduct be developed to ensure that the process is transparent, fair and timely.

14. Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions

I recommend, pending a review of the proposed policy amendments, that the policy of involuntarily transferring inmates to psychiatric facilities for the purpose of risk assessment be rescinded.

15. Critical Incident Stress Intervention for Inmates

No recommendations are being made.

16. Sharing of Information with Police on Release of an Offender

No recommendations are being made.

17. Strip Search Policy

I recommend that the Service's Task Force Report on Strip Searches be immediately released inclusive of action plans to address identified areas of concern.

18. Inmate Pay

I recommend that the Service's review of the Inmate Pay policy focus on:

- the adequacy of the current pay levels and the impact on the illicit underground penitentiary economy; and**
- the adequacy of funds currently available to offenders on their release to the community.**

I recommend again that the Service provide an immediate backdated subsidy to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards.

I further recommend, if the Service is unwilling to provide a subsidy to offset the unreasonable cost of this security system to the inmate population, that immediate

consideration be given to whether it is necessary to continue with the Millennium Telephone System.

19. Transfers

I recommend with respect to the transfer process that the Commissioner:

- immediately initiate an audit on the quality of the transfer data (which for the past three years has been characterized by the Service as "in question") to determine its current validity;
- develop a framework for the assessment of the transfer process which specifically addresses the previously noted areas of concern;
- provide that framework to this Office by the end of July 2002; and
- finalize the assessment of the transfer process, inclusive of specific action plans by November of 2002.

20. Inmate Grievance Procedure

I recommend, with respect to the Inmate Grievance Procedure, that:

- the Service initiate action immediately, at all levels of the procedure, to clear up the backlog of outstanding grievances and establish procedures to ensure that grievances are addressed in a timely fashion;
- the Service issue clear policy direction to ensure, on a quarterly basis, that a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors;
- the Service's Audit Report, which was to be finalized in June of 2001, be immediately provided in its draft form to Inmate Committees for their comments;
- the Service release the review of the grievance process undertaken by the Aboriginal Issues Branch; and
- the Service re-visit its rejection of Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance procedure.

21. Elderly and Young Offenders

I recommend that the Service immediately finalize their action plans and initiate implementation of the recommendations from the Report of the Elderly Offenders Division.

I recommend again that the Correctional Service and the Solicitor General urge amendments to young offender legislation that would prohibit the placement of minors in federal penitentiaries.

I recommend again that the Correctional Service create housing, programming and case management policy and procedures to meet the specific needs of young offenders under their care.

22. Classification of Offenders Serving Life Sentences

I recommend again that the two-year policy be rescinded in favour of a system that provides an evaluation on the need for maximum security placement that is balanced against all other factors that must be considered in determining the level of security necessary.

I further recommend that the Service ensure the existence of a fair, thorough and timely redress procedure on decisions taken under the existing policy.

CONCLUSION

I recommend that the Correctional Service in its Response address specifically the Recommendations detailed in the Annual Report.

I recommend that the Service's Response be provided to the Office by September 4, 2002.

I recommend that the Solicitor General publicly release the Correctional Service Response when the Annual Report is tabled in Parliament.

STATISTICS

TABLE A
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	
Administrative Segregation			
Conditions	51	46	97
Placement/Review	147	174	321
Total	198	220	418
Case Preparation			
Conditional Release	137	143	280
Post Suspension	51	23	74
Temporary Absence	67	69	136
Transfer	115	126	241
Total	370	361	731
Cell Effects.....	202	169	371
Cell Placement	42	43	85
Claims Against the Crown			
Decisions	36	24	60
Processing	53	39	92
Total	89	63	152
Community Programs/Supervision	10	8	18
Conditions of Confinement	132	96	228
Correspondence	44	39	83
Death or Serious Injury	2	1	3
Decisions (General) - Implementation	25	9	34
Diet			
Medical	11	21	32
Religious	13	18	31
Total	24	39	63
Discipline			
ICP Decisions	21	5	26
Minor Court Decisions	15	4	19
Procedures	37	20	57
Total	73	29	102
Discrimination	27	11	38
Employment	81	49	130
File Information			
Access - Disclosure	69	57	126
Correction	204	67	271
Total	273	124	397
Financial Matters			
Access	27	39	66
Pay	63	49	112
Total	90	88	178

TABLE A (Cont'd)
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	TOTAL
Food Services.....	18	17	35
Grievance Procedure.....	121	97	218
Grievance Procedure Processing	51	75	126
Health Care			
Access	273	372	645
Decisions	192	150	342
Total	465	522	987
Mental Health			
Access	9	18	27
Programs	7	5	12
Total	16	23	39
Official Languages	11	4	15
Operation/Decisions of the OCI	29	19	48
Penitentiary Placement	89	62	151
Programs			
Access	94	126	220
Quality/Content	16	11	27
Total	110	137	247
Release Procedures	22	14	36
Request for Info	102		102
Safety/Security of Offender(s)	75	90	165
Search and Seizure.....	19	12	31
Security Classification	137	72	209
Sentence Administration-- Calculation	51	26	77
SHU - NRC Reviews	16	2	18
Staff Responsiveness	316	111	427
Telephone	90	79	169
Temporary Absence Decision	79	68	147
Transfer			
Decision—Denials	143	87	230
Implementation	81	59	140
Involuntary	247	144	391
Total	471	290	761
Urinalysis	28	12	40
Use of Force	8	28	36
Visits			
General	173	142	315
Private Family Visits	110	81	191
Total	283	223	506

TABLE A (Cont'd)
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	
<u>Outside Terms of Reference</u>			
Conviction/Sentence—Current Offence	17	-	17
Immigration/Deportation	11	-	11
Legal Counsel-- Quality	6	-	6
Outside Court-- Access	21	-	21
Parole Decisions	254	-	254
Police Actions	17	-	17
Provincial Matter	46	-	46
GRAND TOTAL	4661	3332	7993

- (1) See Glossary
(2) I/R: Immediate Response - see Glossary
(3) INV: Investigation - see Glossary

GLOSSARY

- Contact:** *Any transaction regarding an issue between the OCI and an offender or a party acting on behalf of an offender. Contacts may be made by telephone, facsimile, letter, and during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.*
- Immediate Response:** *A contact where the information or assistance sought by the offender can generally be provided immediately by the OCI's investigative staff.*
- Investigation:** *A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.*
- Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.*

TABLE B
CONTACTS BY INSTITUTION

<i>Region/Institution</i>	<i># of contacts</i>	<i># of interviews</i>	<i># of days spent in institution</i>
<u>Women's Facilities</u>			
<i>Edmonton Women's Facility</i>	<i>37</i>	<i>9</i>	<i>2</i>
<i>Regional Reception Centre (Québec)</i>	<i>21</i>	<i>14</i>	<i>4</i>
<i>Grand Valley</i>	<i>161</i>	<i>43</i>	<i>6</i>
<i>Isabel McNeill House</i>	<i>6</i>	<i>0</i>	<i>2</i>
<i>Joliette</i>	<i>150</i>	<i>67</i>	<i>8</i>
<i>Okimaw Ohci Healing Lodge</i>	<i>14</i>	<i>16</i>	<i>2</i>
<i>Nova</i>	<i>80</i>	<i>13</i>	<i>2</i>
<i>Regional Psychiatric Centre (Prairies)</i>	<i>27</i>	<i>14</i>	<i>4</i>
<i>Saskatchewan Penitentiary... ..</i>	<i>40</i>	<i>37</i>	<i>5</i>
<i>Springhill</i>	<i>59</i>	<i>23</i>	<i>3</i>
<i>Total</i>	<i>595</i>	<i>236</i>	<i>38</i>
ATLANTIC			
<i>Atlantic</i>	<i>270</i>	<i>89</i>	<i>17</i>
<i>Dorchester</i>	<i>318</i>	<i>112</i>	<i>9</i>
<i>Springhill</i>	<i>114</i>	<i>40</i>	<i>4</i>
<i>Westmorland</i>	<i>38</i>	<i>9</i>	<i>2</i>
<i>Region Total</i>	<i>740</i>	<i>250</i>	<i>32</i>
ONTARIO			
<i>Bath.....</i>	<i>122</i>	<i>43</i>	<i>6</i>
<i>Beaver Creek</i>	<i>49</i>	<i>18</i>	<i>2</i>
<i>Collins Bay</i>	<i>109</i>	<i>97</i>	<i>6</i>
<i>Fenbrook</i>	<i>365</i>	<i>28</i>	<i>6</i>
<i>Frontenac</i>	<i>44</i>	<i>14</i>	<i>1</i>
<i>Joyceville</i>	<i>331</i>	<i>67</i>	<i>13</i>
<i>Kingston Penitentiary</i>	<i>669</i>	<i>183</i>	<i>16</i>
<i>Millhaven</i>	<i>179</i>	<i>69</i>	<i>11</i>
<i>Pittsburgh</i>	<i>33</i>	<i>5</i>	<i>1</i>
<i>Regional Treatment Centre</i>	<i>32</i>	<i>15</i>	<i>2</i>
<i>Warkworth</i>	<i>286</i>	<i>81</i>	<i>11</i>
<i>Region Total.....</i>	<i>2219</i>	<i>620</i>	<i>75</i>
PACIFIC			
<i>Elbow Lake</i>	<i>16</i>	<i>97</i>	<i>2</i>
<i>Ferndale</i>	<i>22</i>	<i>21</i>	<i>2</i>
<i>Kent</i>	<i>135</i>	<i>94</i>	<i>6</i>
<i>Matsqui</i>	<i>55</i>	<i>23</i>	<i>3</i>
<i>Mission</i>	<i>75</i>	<i>40</i>	<i>4</i>

TABLE B (cont'd)
CONTACTS BY INSTITUTION

<i>Region/Institution</i>	<i># of contacts</i>	<i># of interviews</i>	<i># of days spent in institution</i>
<i>Mountain</i>	<i>115</i>	<i>66</i>	<i>6</i>
<i>Regional Health Centre</i>	<i>94</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>William Head</i>	<i>57</i>	<i>19</i>	<i>3</i>
Region Total	569	361	27
PRAIRIE			
<i>Bowden</i>	<i>284</i>	<i>114</i>	<i>16</i>
<i>Drumheller</i>	<i>212</i>	<i>116</i>	<i>13</i>
<i>Edmonton</i>	<i>313</i>	<i>43</i>	<i>7</i>
<i>Grande Cache</i>	<i>176</i>	<i>24</i>	<i>5</i>
<i>Pê Sâkâstêw Centre</i>	<i>7</i>	<i>4</i>	<i>3</i>
<i>Regional Psychiatric Centre</i>	<i>115</i>	<i>44</i>	<i>4</i>
<i>Riverbend</i>	<i>30</i>	<i>5</i>	<i>4</i>
<i>Rockwood</i>	<i>14</i>	<i>8</i>	<i>3</i>
<i>Saskatchewan Penitentiary</i>	<i>302</i>	<i>93</i>	<i>12</i>
<i>Stony Mountain</i>	<i>240</i>	<i>65</i>	<i>11</i>
Region Total.....	1693	516	78
QUEBEC			
<i>Archambault</i>	<i>174</i>	<i>104</i>	<i>14</i>
<i>Cowansville</i>	<i>191</i>	<i>60</i>	<i>6</i>
<i>Donnacona</i>	<i>146</i>	<i>77</i>	<i>8</i>
<i>Drummondville</i>	<i>168</i>	<i>61</i>	<i>6</i>
<i>Federal Training Centre</i>	<i>131</i>	<i>78</i>	<i>7</i>
<i>La Macaza</i>	<i>177</i>	<i>140</i>	<i>9</i>
<i>Leclerc</i>	<i>291</i>	<i>64</i>	<i>7</i>
<i>Montée St-François</i>	<i>84</i>	<i>18</i>	<i>2</i>
<i>Port Cartier</i>	<i>264</i>	<i>67</i>	<i>8</i>
<i>Regional Reception Centre/SHU Québec</i>	<i>368</i>	<i>155</i>	<i>23</i>
<i>Ste-Anne des Plaines</i>	<i>74</i>	<i>31</i>	<i>4</i>
Region Total	2068	855	94
GRAND TOTAL	7884*	2838	344

*Excludes 63 contacts in CCC's and CRC's and 46 contacts in provincial institutions

TABLE C
COMPLAINTS AND INMATE POPULATION - BY REGION

Region	Total number of contacts ^(*)	Inmate Population ^(**)
<i>Maritimes</i>	<i>740</i>	<i>1190</i>
<i>Québec</i>	<i>2068</i>	<i>3232</i>
<i>Ontario</i>	<i>2219</i>	<i>3411</i>
<i>Prairies</i>	<i>1693</i>	<i>3048</i>
<i>Pacific</i>	<i>569</i>	<i>1779</i>
TOTAL	7289	12660

(*) *Excludes 704 contacts from CCC/CRC's, provincial institutions and FSW facilities.*

(**) *Last quarter of FY2001-2002, as per the April 2002 Corporate Results Report, issued by the Correctional Service of Canada.*

TABLE D
DISPOSITION OF CONTACTS BY CASE TYPE

CASE TYPE	DISPOSITION	# OF COMPLAINTS
<i>Immediate Response</i>	<i>Information given</i>	<i>2511</i>
	<i>Outside mandate</i>	<i>180</i>
	<i>Pending</i>	<i>52</i>
	<i>Premature</i>	<i>864</i>
	<i>Referral</i>	<i>801</i>
	<i>Withdrawn</i>	<i>253</i>
Total		4661
<i>Investigation</i>	<i>Assistance given</i>	<i>887</i>
	<i>Information given</i>	<i>756</i>
	<i>Pending</i>	<i>148</i>
	<i>Premature</i>	<i>200</i>
	<i>Referral</i>	<i>472</i>
	<i>Not justified</i>	<i>397</i>
	<i>Resolved</i>	<i>328</i>
	<i>Unable to Resolve</i>	<i>55</i>
	<i>Withdrawn</i>	<i>89</i>
Total		3332
GRAND TOTAL		7993

TABLE E
AREAS OF CONCERN MOST FREQUENTLY IDENTIFIED BY OFFENDERS

TOTAL OFFENDER POPULATION

<i>Health Care</i>	987
<i>Transfer</i>	761
<i>Case Preparation</i>	731
<i>Visits and Private Family Visits</i>	506
<i>Staff Responsiveness</i>	427
<i>Administrative Segregation</i>	418
<i>File Information (Access, Correction and Disclosure)</i>	397
<i>Cell Effects</i>	371
<i>Grievance Procedure</i>	344
<i>Parole Decisions</i>	254

ABORIGINAL OFFENDERS

<i>Transfer</i>	109
<i>Health Care</i>	75
<i>Case Preparation</i>	62
<i>Administrative Segregation</i>	52
<i>Staff Responsiveness</i>	51
<i>Visits and Private Family Visits</i>	50
<i>Cell Effects</i>	43
<i>File Information (Access, Correction and Disclosure)</i>	37
<i>Programs/Services</i>	35
<i>Conditions of Confinement</i>	31

WOMEN OFFENDERS

<i>Case Preparation</i>	66
<i>Health Care</i>	52
<i>Staff Responsiveness</i>	48
<i>Visits and Private Family Visits</i>	41
<i>Conditions of Confinement</i>	32
<i>Administrative Segregation</i>	25
<i>Cell Effects</i>	25
<i>File Information (Access, Correction and Disclosure)</i>	21
<i>Discipline</i>	19
<i>Temporary Absence - Decision</i>	19

TABLEAU E
SUJETS DE PRÉOCCUPATION LES PLUS SOUVENT MENTIONNÉS
PAR LES DÉLINQUANTS

ENSEMBLE DES DÉLINQUANTS

987	Soins de santé
761	Transfèrement
731	Préparation des cas
506	Visites et visites familiales privées
427	Réceptivité du personnel
418	Isolément préventif
397	Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)
371	Effets gardés en cellule
344	Procédure de règlement des griefs
254	Décisions relatives à la libération conditionnelle

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

109	Transfèrement
75	Soins de santé
62	Préparation des cas
52	Isolément préventif
51	Réceptivité du personnel
50	Visites et visites familiales privées
43	Effets gardés en cellule
37	Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)
35	Programmes/Services
31	Conditions d'incarcération

DÉLINQUANTES

66	Préparation des cas
52	Soins de santé
48	Réceptivité du personnel
41	Visites et visites familiales privées
32	Conditions d'incarcération
25	Isolément préventif
25	Effets gardés en cellule
21	Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)
19	Discipline
19	Permissions de sortir – Décision

TABLEAU D
SUITE DONNÉE SELON LE TYPE DE CAS

TYPE DE CAS		SUITE DONNÉE		NOMBRE DE PLAINTES	
Réponse immédiate	Renseignements fournis	Cas hors mandat	Cas en suspens	Plaintes prématurées	Aiguillage du cas
					Plaintes retirées

TABEAU C
PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE – PAR RÉGION

Région	Nombre total de contacts (*)	Nombre de détenus (**)
Atlantique	740	1 190
Québec	2 068	3 232
Ontario	2 219	3 411
Prairies	1 693	3 048
Pacifique	569	1 779
TOTAL	7 289	12 660

(*) Ne comprend pas les 704 contacts dans les CCC/CRC, des prisons provinciales et les centres pour femmes.

(**) Au dernier trimestre de l'exercice 2001-2002, selon le rapport sur les résultats corporatifs d'avril 2002 produit par le Service correctionnel du Canada.

TABLEAU B (Suite)

CONTACTS SELON L'ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Nombre de jours passés dans les établissements
----------------------	--------------------	--------------------	--

PACIFIQUE

Elbow Lake	16	97	2
Ferndale	22	21	2
Kent	135	94	6
Matsqui	55	23	3
Mission	75	40	4
Mountain	115	66	6
Centre régional de santé	94	1	1
William Head	57	19	3
Total pour la région	569	361	27

PRAIRIES

Bowden	284	114	16
Drumheller	212	116	13
Edmonton	313	43	7
Grande Cache	176	24	5
Centre Pè Sâkâstêw	7	4	3
Centre psychiatrique régional	115	44	4
Riverbend	30	5	4
Rockwood	14	8	3
Pénitencier de la Saskatchewan	302	93	12
Stony Mountain	240	65	11
Total pour la région	1 693	516	78

QUÉBEC

Archambault	174	104	14
Cowansville	191	60	6
Donncona	146	77	8
Drummondville	168	61	6
Centre fédéral de formation	131	78	7
La Macaza	177	140	9
Leclerc	291	64	7
Montée Saint-François	84	18	2
Port-Cartier	264	67	8
Centre régional de réception/USD Québec	368	155	23
Sainte-Anne-des-Plaines	74	31	4
Total pour la région	2 068	855	94
GRAND TOTAL	7 884*	2 838	344

* Ne comprend pas les 63 contacts dans les CCC et les CRC et les 46 contacts dans les établissements provinciaux.

TABLEAU B

CONTACTS SELON L'ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement				Établissements pour femmes			
Nombre de jours	Nombre d'entrevues	de contacts	passés dans les établissements	Edmonton	Centre régional de réception (Québec)	Grand Valley	Maison Isabel McNeill
				37	21	161	6
				9	14	43	0
				2	4	6	2
							8
							2
							2
							14
							16
							80
							27
							40
							59
							23
							37
							14
							13
							2
							2
							4
							5
							3
							38
Total				595	236	236	38
ATLANTIQUE							
				270	89		17
							9
				318	112		9
							4
				38	9		2
Total pour la région				740	250	250	32
ONTARIO							
				122	43		6
							2
				49	18		2
							6
				109	97		6
							6
				365	28		6
							1
				44	14		1
				331	67		13
							16
				669	183		16
							11
				179	69		11
							1
				33	5		2
							11
				32	15		2
				286	81		11
Total pour la région				2 219	620	620	75

Contact :

Tout échange entre le BEC et un délinquant, ou une personne agissant en son nom, au sujet d'un problème. Les contacts peuvent se faire par téléphone, par télécopieur ou par lettre, ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les installations correctionnelles fédérales.

**Réponse
immédiate :**

Tout échange au cours duquel l'information ou l'aide demandée par le délinquant est, de façon générale, immédiatement fournie par le personnel enquêteur du BEC.

Enquête :

Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du Service correctionnel du Canada ou l'analyse de documents, avant que ne puisse être fournie l'aide ou l'information demandée par le délinquant.

Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, mais d'autres exigent une étude approfondie des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du Service correctionnel du Canada.

TABLEAU A (Suite)
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATÉGORIE

TYPE DE CAS		CATÉGORIE	
	R/I ⁽²⁾	ENQ. ⁽³⁾	TOTAL

Cas hors mandat

Condamnation/Peine – Infraction actuelle	17	-	17
Immigration/Déportation	11	-	11
Avocat – Compétence	6	-	6
Tribunal de l'extérieur – Accès	21	-	21
Décisions – libérations conditionnelles	254	-	254
Mesures policières	17	-	17
Questions de compétence provinciale	46	-	46
GRAND TOTAL	4 661	3 332	7 993

(1) Voir Glossaire
 (2) R/I : Réponse immédiate – voir Glossaire
 (3) ENQ. : Enquête – voir Glossaire

TABLEAU A (Suite)
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	R/I ⁽²⁾	TYPE DE CAS	
		ENQ. ⁽³⁾	TOTAL
Services alimentaires	18	17	35
Procédure de règlement des griefs	121	97	218
Traitement de la procédure de règlement des griefs	51	75	126
Soins de santé			
Accès	273	372	645
Décisions	192	150	342
Total	465	522	987
Santé mentale			
Accès	9	18	27
Programmes	7	5	12
Total	16	23	39
Langues officielles	11	4	15
Fonctionnement/Décisions du BEC	29	19	48
Placement pénitentiaire	89	62	151
Programmes			
Accès	94	126	220
Qualité/Contenu	16	11	27
Total	110	137	247
Procédures de mise en liberté	22	14	36
Demande de renseignements	102		102
Sécurité des détenus	75	90	165
Fouille et confiscation	19	12	31
Classement de sécurité	137	72	209
Administration des peines – Calcul	51	26	77
USD – Examens par l'AC	16	2	18
Réceptivité du personnel	316	111	427
Téléphone	90	79	169
Décision relative à une permission de sortir	79	68	147
Transfèrement			
Décision – Refus	143	87	230
Exécution	81	59	140
Non sollicité	247	144	391
Total	471	290	761
Analyse d'urine	28	12	40
Recours à la force	8	28	36
Visites			
Générales	173	142	315
Visites familiales privées	110	81	191
Total	283	223	506

TABLEAU A
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATÉGORIE

CATÉGORIE	R/ ⁽²⁾	ENQ. ⁽³⁾	TOTAL
TYPE DE CAS			

Isolément préventif	51	46	97
Conditions	147	174	321
Placement/Examen			
Total	198	220	418
Préparation des cas			
Mise en liberté sous condition	137	143	280
Post-suspension	51	23	74
Permission de sortir	67	69	136
Transfèrement	115	126	241
Total	370	361	731
Effets gardés en cellule	202	169	371
Placement en cellule	42	43	85
Réclamations contre la Couronne			
Décisions	36	24	60
Traitement	53	39	92
Total	89	63	152
Programmes communautaires/Surveillance	10	8	18
Conditions d'incarcération	132	96	228
Correspondance	44	39	83
Décès ou blessures graves	2	1	3
Décisions (en général) – Mise en application	25	9	34
Régime alimentaire			
Pour des raisons de santé	11	21	32
Pour des motifs religieux	13	18	31
Total	24	39	63
Discipline			
Décision d'un président de l'extérieur	21	5	26
Décision relative à une infraction mineure	15	4	19
Procédures	37	20	57
Total	73	29	102
Discrimination	27	11	38
Emploi	81	49	130
Information versée au dossier			
Accès – Divulgateion	69	57	126
Correction	204	67	271
Total	273	124	397
Questions financières			
Accès	27	39	66
Rémunération	63	49	112
Total	90	88	178

STATISTIQUES

21. Délinquants âgés et jeunes délinquants

Je recommande que le Service mette immédiatement la dernière main à ses plans d'action et amorce la mise en œuvre des recommandations du rapport de la Division des délinquants âgés.

Je recommande encore une fois que le Service correctionnel et le solliciteur général s'efforcent de faire adopter des modifications aux lois applicables aux jeunes contrevenants, lesquelles interdiraient l'incarcération de ces derniers dans les pénitenciers fédéraux.

Je recommande encore une fois que le Service adopte des politiques et des procédures en matière de logement, de programmes et de gestion des cas qui répondent aux besoins particuliers des jeunes dont il a la charge.

22. Classement des délinquants condamnés à perpétuité

Je recommande encore une fois l'annulation de la politique des deux ans en faveur d'un système qui prévoie l'évaluation de la nécessité du placement en sécurité maximale en tenant compte de tous les autres facteurs qui doivent être pris en considération dans la détermination du niveau de sécurité nécessaire.

Je recommande en outre que le Service veille à ce qu'il existe une procédure de recours équitable, rigoureuse et rapide contre les décisions prises aux termes de la politique existante.

CONCLUSION

Je recommande que, dans sa réponse, le Service correctionnel se penche spécifiquement sur les recommandations exposées en détail dans le présent rapport.

Je recommande que le Service présente sa réponse au Bureau de l'enquêteur correctionnel d'ici le 4 septembre 2002.

Je recommande que le solliciteur général diffuse publiquement la réponse du Service correctionnel au moment du dépôt du rapport annuel au Parlement.

19. Transfèrments

- En ce qui touche le processus de transfèrement, je recommande que la commissaire :
- entame immédiatement une vérification de la qualité des données (« mise en doute » par le Service au cours des trois dernières années) afin d'en déterminer la validité actuelle;
 - établisse un cadre pour l'évaluation du processus de transfèrement qui tienne compte de façon précise des préoccupations soulevées;
 - communique ce cadre au Bureau de l'enquêteur correctionnel d'ici la fin de juillet 2002;
 - termine d'ici novembre 2002 son évaluation du processus, laquelle comprendra des plans d'action concrets.

20. Procédure de règlement des griefs des détenus

- En ce qui concerne la procédure de règlement des griefs des détenus, je recommande :
- que le Service prenne des mesures immédiates, à tous les niveaux de la procédure, pour éliminer l'arriéré des griefs à traiter et faire en sorte que l'on donne suite rapidement aux griefs;
 - que le Service établisse des directives précises qui obligent les secteurs des Services de santé, des Autochtones et des délinquantes à analyser rigoureusement, chaque trimestre, les données sur les griefs;
 - que le rapport de vérification du Service, qui devait être terminé en juin 2001, soit transmis immédiatement aux comités de détenus sous forme de version préliminaire, pour qu'ils le commentent;
 - que le Service rende public l'examen du processus de règlement des griefs entrepris par la Direction des questions autochtones;
 - que le Service revoie sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe.

15. Gestion du stress à la suite d'un incident critique : intervention auprès des détenus

Pas de recommandation à faire à ce sujet.

16. Communication de renseignements à la police au moment de la libération du délinquant

Pas de recommandation à faire à ce sujet.

17. Politique relative à la fouille à nu

Je recommande que le rapport du Groupe de travail sur les fouilles à nu mis sur pied par le Service soit rendu public immédiatement et qu'il comporte des plans d'action qui traitent des sujets de préoccupation soulevés.

18. Rémunération des détenus

Je recommande que, dans l'examen de la politique du Service sur la rémunération des détenus, on s'interroge :
➤ sur la suffisance des niveaux de rémunération actuels et les effets de l'économie clandestine illicite dans les pénitenciers;
➤ sur la suffisance des fonds dont disposent actuellement les délinquants au moment de leur mise en liberté.

Je recommande encore une fois que le Service fournisse immédiatement une subvention rétroactive aux détenus, de façon à ramener le coût de leurs communications téléphoniques au niveau en vigueur dans la collectivité. Je recommande en outre, si le Service n'est pas disposé à offrir une subvention pour compenser le coût déraisonnable de ce système de sécurité pour la population carcérale, que l'on se demande sans tarder s'il est nécessaire de conserver le système téléphonique Millennium.

12. Recours à la force

Je recommande que la commissaire émette des directives précises en ce qui concerne le recours à la force, pour :

- que l'on recueille de l'information relative aux blessures, au non-respect de la politique et aux circonstances qui ont mené à l'incident;
- que l'on présente chaque trimestre aux comités de gestion aux niveaux régional et national un rapport comprenant l'information susmentionnée, dans le but de déterminer les questions préoccupantes et de les régler;
- que soient rapidement fournis les résultats écrits des examens menés par le Secteur des délinquantes et celui des Services de santé;
- que les gestionnaires nationaux assurent le suivi systématiquement et rapidement;
- que l'on fasse enquête au niveau régional en cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive, et que le comité comporte un représentant de la collectivité.

13. Accusations d'inconduite portées contre le personnel

Compte tenu de l'importance de la question et de l'incohérence dont fait preuve le Service dans la gestion de telles allégations, je recommande l'élaboration d'une politique d'ensemble concernant les accusations d'inconduite portées contre le personnel, afin que le processus soit transparent, équitable et rapide.

14. Transfèrement imposé et consentement aux interventions psychiatriques

Je recommande que l'on révoque la politique visant le transfèrement imposé de délinquants vers des établissements psychiatriques pour y être évalués, en attendant que soient étudiées les modifications proposées.

Je recommande que tous les rapports d'enquête sur les cas de décès de détenus ou de blessures graves subies par des détenus soient transmis au Bureau de l'enquêteur correctionnel dans les dix semaines qui suivent le début de l'enquête.

10. Unité spéciale de détention (USD)

Dans son examen actuel de la politique qui régit l'USD, je recommande au Service de se pencher sur :

- la mesure dans laquelle l'unité spéciale de détention réussit à atteindre son objectif explicite;
- le niveau de participation aux programmes offerts et la pertinence de ces programmes par rapport aux besoins cernés chez les détenus de l'USD;
- les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des détenus actuels en fait de programmes;
- la nomination d'un coprésident indépendant qui siègera avec la sous-commissaire principale comme décideur dans le cas des détenus de l'USD;
- la mise en place d'un protocole d'examen mensuels indépendants des cas des détenus mis en isolement en attendant leur transfertement à l'USD.

Je recommande en outre que l'examen de la politique relative à l'USD, qui a été amorcé en mai 2001, soit mené à terme d'ici juillet 2002.

11. Double occupation des cellules

En ce qui concerne la double occupation des cellules, je recommande :

- que la commissaire émette immédiatement une directive interdisant cette pratique dans les unités d'isolement;
- que le Service mette la dernière main d'ici septembre 2002 à ses plans visant à éliminer la double occupation des cellules dans toutes les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale.

7. Blessures subies par les détenus

- la mise en application d'un système d'information qui permette de recueillir des données exactes et représentatives;
- la production de rapports d'analyse trimestriels;
- l'examen de ces rapports par le Comité de direction du Service.

Je recommande encore une fois que le Service adopte une politique nationale sur le signalement, la consignation et l'examen des blessures subies par les détenus afin d'assurer :

- la consignation rapide et exacte des blessures et des circonstances qui en sont à l'origine;
- l'analyse et le compte rendu trimestriels de l'information recueillie au sujet des blessures subies par les détenus;
- l'examen de ces rapports trimestriels par le Comité de direction du Service.

8. Suicides

Pas de recommandation à faire à ce sujet.

9. Enquêtes

Je recommande que la politique du Service sur les enquêtes prévoie des délais précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification du plan d'action connexe.

Je recommande que le Service s'assure que ces délais sont respectés et qu'il communique chaque trimestre les résultats à son Comité de direction.

Je recommande que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort de détenus ou à des blessures graves subies par des détenus fassent l'objet d'examen à l'échelle nationale et soient accompagnés d'un rapport récapitulatif au sujet des recommandations et des mesures correctrices, lequel sera produit chaque trimestre.

Je recommande que des directives concernant la détermination de la gravité des blessures soient intégrées à la politique du Service sur les enquêtes.

4. Préparation des cas et accès aux programmes

Je recommande que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment opportun qui porte sur :

- la capacité d'accueil des programmes actuels, les listes d'attente et les mesures précises nécessaires pour combler les lacunes;
- les raisons précises des délais dans l'examen des cas par la Commission nationale des libérations conditionnelles et les mesures requises pour en réduire le nombre;
- les causes du recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître la participation à ces programmes;
- les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont continuellement défavorisés en ce qui concerne l'accès rapide à la mise en liberté sous condition, et le plan concret requis pour remédier à cette situation.

Je recommande en outre que cet examen, assorti de plans d'action circonstanciés, soit mené à terme d'ici novembre 2002.

5. Normes et directives en matière de sécurité préventive

Je recommande, comme je l'ai fait il y a huit ans, que le Service élabore des normes et directives nationales en matière de sécurité préventive.

Je recommande en outre au Service d'accompagner la publication des directives en matière de sécurité préventive du lancement d'un programme de formation, afin de s'assurer que les charges et les responsabilités prévues par les directives sont bien comprises de tous.

6. Normes et directives en matière de sécurité préventive

Je recommande encore une fois que le Service prenne immédiatement les mesures suivantes pour remplir ses engagements antérieurs à propos de la surveillance de la violence dans les établissements :

pour le Service, dans l'immédiat et à long terme. Pour les surmonter, il faudra qu'il se concentre à la fois sur les possibilités qui s'offrent aux services correctionnels destinés aux femmes et sur l'obligation de transparence, d'impartialité et de responsabilité.

- la recommandation commence par : l'achèvement, par le Service correctionnel, d'un « plan définitif de suivi » aux recommandations de la juge Arbour, d'ici octobre 2002;
- la distribution de ce plan aux intéressés (dans l'administration fédérale et à l'extérieur de celle-ci), d'ici novembre 2002;
- le lancement d'une consultation publique, d'ici janvier 2003;
- la publication d'un rapport final sur l'état des recommandations de la juge Arbour, d'ici avril 2003.

3. Politique relative au harcèlement sexuel

- Je recommande, comme je l'ai fait l'année dernière, que le Service mette en œuvre immédiatement une politique sur les enquêtes relatives aux accusations de harcèlement sexuel portées par les délinquants, laquelle préciserait :
- que les enquêtes soient convoquées par la sous-commissaire pour les femmes ou, si le plaignant est un homme, par le sous-commissaire régional;
 - que, dans chaque cas, la directive ordonnant la tenue de l'enquête soit transmise au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
 - que tous les membres du comité d'enquête doivent avoir reçu une formation sur le traitement des plaintes de harcèlement sexuel;
 - qu'au moins l'un des membres du comité d'enquête soit de l'extérieur du Service correctionnel, et qu'aucun des membres n'ait de liens avec l'établissement correctionnel concerné;
 - que le plaignant soit consulté au cours de l'enquête et avant le dépôt du rapport afin qu'il puisse apporter des précisions et formuler des observations, et que celles-ci figureront dans le rapport final;
 - que, dans chaque cas, copie du rapport d'enquête définitif soit rapidement transmise au plaignant et au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
 - que le responsable qui a ouvert l'enquête doit prendre les mesures correctives voulues sans attendre.

Récapitulation des recommandations

1. Délinquants autochtones

Je recommande que le Service produise, chaque trimestre, un rapport sur les délinquants autochtones axé sur les questions

suivantes :

- les transfèrèments;
- la mise en isolement;
- les mesures disciplinaires;
- les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;
- les renvois en vue du maintien en incarcération;
- les reports de l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle;
- les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

Je recommande que le rapport trimestriel sur les délinquants autochtones, lequel comprendra une analyse de l'information consignée, soit un élément permanent à l'ordre du jour des comités de gestion supérieure du Service.

Compte tenu de la gravité de cette question et de la situation désavantageuse persistante des délinquants autochtones, je recommande, encore une fois :

- qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit nommé à titre de membre votant permanent des comités de gestion supérieure au niveau des établissements, des régions et de l'administration centrale;
- que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'entier appui et la participation d'organisations autochtones.

2. Délinquantes

Le déplacement des femmes des pénitenciers pour hommes vers les établissements régionaux entraînera un certain nombre de difficultés à surmonter

Conclusion

Les politiques, les procédures et les décisions du Service correctionnel ont des effets immédiats et directs sur la population de délinquants. Les questions exposées en détail dans le présent rapport annuel sont importantes. Mon intérêt consiste à faire en sorte que les préoccupations des délinquants soient prises en considération rapidement, de façon raisonnable. Je crois que, s'il y a une volonté collective, ces questions pourront être abordées de cette manière.

Ce qui m'inquiète, c'est que sans obligation de rendre compte publiquement de ces questions, le Service correctionnel aura tout loisir de continuer à ignorer le fond des questions et à présenter de nouveaux projets qu'il n'a guère l'intention de réaliser.

Je recommande que, dans sa réponse, le Service correctionnel se penche spécifiquement sur les recommandations exposées en détail dans le présent rapport.

Je recommande que le Service présente sa réponse au Bureau de l'enquêteur correctionnel d'ici le 4 septembre 2002.

Je recommande que le solliciteur général diffuse publiquement la réponse du Service correctionnel au moment du dépôt du rapport annuel au Parlement.

En réponse au rapport annuel de l'année dernière sur cette question, le Service correctionnel a déclaré : « Le Service a pris note des préoccupations de l'enquêteur correctionnel et de celles des autres organismes. » Je pense qu'il doit en prendre note encore plus.

Je recommande encore une fois l'annulation de la politique des deux ans en faveur d'un système qui prévienne l'évaluation de la nécessité du placement en sécurité maximale en tenant compte de tous les autres facteurs qui doivent être pris en considération dans la détermination du niveau de sécurité nécessaire.

Le caractère arbitraire de ces décisions est davantage mis en relief dans les mécanismes d'examen prévus par la politique. Bien qu'il existe dans la politique une disposition qui permette de « déroger » au classement dans la catégorie « sécurité maximale », on ne précise pas les facteurs qui devraient être pris en compte pour appuyer la dérogation. Cette lacune empêche complètement les employés et les délinquants de contester raisonnablement le classement de sécurité maximale. J'ai aussi constaté que les griefs formulés par les détenus au sujet de cette politique ou les cas soumis par le Bureau de l'enquêteur correctionnel n'avaient pas été étudiés de façon rigoureuse, objective et rapide, ce qui tient en partie au fait que la procédure de règlement des griefs n'est pas liée au pouvoir de dérogation. Nous avons écrit au Service correctionnel à ce propos en janvier 2002 pour demander la convocation d'une réunion dans le but de discuter de ces questions; or, aucune réunion n'a encore eu lieu à ce jour.

Je recommande en outre que le Service veille à ce qu'il existe une procédure de recours équitable, rigoureuse et rapide contre les décisions prises aux termes de la politique existante.

perpétuité ont pourtant été placées dans des établissements à sécurité moyenne sans que cela nuise à la sécurité publique.

Je reviens aux commentaires sur cette question que j'ai présentés dans mon rapport annuel de l'an dernier, commentaires venant d'organismes qui travaillent dans le domaine de la justice et des services correctionnels.

De l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry :

La politique impose une norme arbitraire qui va à l'encontre du devoir prépondérant qu'a le Service de prendre les mesures correctionnelles et d'incarcérer les détenus dans les conditions les moins restrictives possible, compte tenu de la nécessité de protéger le public. Elle mettra en doute aussi, de façon injustifiée, le bien-fondé et l'importance des programmes correctionnels communautaires progressifs.

De la Société John Howard du Canada :

En plus d'être apparemment contraire à la loi, cette politique constitue à notre avis une pratique correctionnelle foncièrement mauvaise. Elle autorise le recours indu à l'incarcération à sécurité maximale, ce qui revient à maltraiter les détenus. Les tribunaux ont déjà fait valoir, dans d'autres circonstances, que l'emprisonnement à un niveau de sécurité excessivement élevé constitue en soi une détention injuste.

Du Conseil des Églises pour la justice et la criminologie :

Cette décision nous paraît draconienne. Elle est contraire à l'énoncé de la mission du Service correctionnel du Canada et s'oppose à des politiques correctionnelles qu'on a mis des années à élaborer. Il reste à voir si elle viole la loi, mais elle porte certainement atteinte aux valeurs et aux volontés de tant de gens qui œuvrent au sein du Service.

De la Société Saint-Léonard du Canada :

La politique ne semble se fonder ni sur des recherches, ni sur des faits. Elle ne contribue pas non plus à la sécurité publique ou à la réadaptation des délinquants. Elle risque même d'avoir l'effet contraire, dans la mesure où elle établit un précédent de traitement injuste des prisonniers au sein du Service correctionnel, traitement qui prend appui sur un cadre très superficiel de gestion carcérale fondée sur l'intrication commise. Le placement pénitentiaire arbitraire ne saurait être justifié ou toléré. Ni la loi, ni la théorie ne confèrent aux responsables correctionnels le mandat de réprimer les criminels.

pénitenciers fédéraux et que le Service correctionnel a fait très peu pour répondre aux besoins des jeunes délinquants incarcérés dans ses murs.

Je recommande encore une fois que le Service correctionnel et le solliciteur général s'efforcent de faire adopter des modifications aux lois applicables aux jeunes contrevenants, lesquelles interdiraient l'incarcération de ces derniers dans les pénitenciers fédéraux.

Je recommande encore une fois que le Service adopte des politiques et des procédures en matière de logement, de programmes et de gestion des cas qui répondent aux besoins particuliers des jeunes dont il a la charge.

22. Classement des délinquants condamnés à perpétuité

En février 2001, le Service correctionnel a modifié sa politique concernant le classement des délinquants condamnés à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré. On a eu recours à une conversion factice pour justifier le changement.

L'Échelle de classement par niveau de sécurité, dont l'application consiste à attribuer des valeurs mathématiques à trois éléments du classement selon le niveau de sécurité — le risque pour la sécurité publique, le risque d'évasion et l'adaptation au milieu carcéral — a été modifiée de manière à imposer une cote excessivement élevée à tous les détenus condamnés à l'emprisonnement à perpétuité en ce qui concerne le risque pour la sécurité publique, et ce, pour une période de deux ans. Par conséquent, sans tenir compte d'aucun autre facteur, on oblige les condamnés à perpétuité à purger les deux premières années de leur peine dans un milieu à sécurité maximale.

Dans une lettre adressée à la commissaire en avril 2001, je conclusais que la politique du Service était contraire à la loi, déraisonnable et abusivement discriminatoire à l'égard de certains groupes de délinquants (les femmes, les délinquants âgés et les jeunes). J'ai recommandé à ce moment-là l'abolition de la politique.

Les conséquences défavorables de la nouvelle politique ne touchent pas que les délinquants directement concernés et leurs familles. Il manque actuellement plus d'une centaine de places en sécurité maximale au Service. Or, le Service estime qu'une centaine de places supplémentaires en sécurité maximale ont été utilisées cette année « en raison de la modification de la politique concernant les nouveaux condamnés à perpétuité » et qu'il « s'attend à accueillir une centaine de condamnés à perpétuité de plus d'ici 2003 ». Dans les mois qui ont précédé le changement de politique, la moitié des condamnés à

En ce qui concerne les délinquants âgés, le commissaire a créé, au début de l'an 2000, une division à l'administration centrale qui a pour mandat de formuler une stratégie afin de répondre aux besoins des délinquants âgés. Au printemps 2001, la Division a déposé son rapport, qui porte sur une large gamme de questions, dont :

- la planification du logement dans les établissements;
- les services correctionnels communautaires (la surveillance et les programmes offerts aux délinquants libérés);
- les soins de santé physique et mentale (y compris les soins palliatifs);
- la dotation et la formation afin de répondre aux besoins des délinquants âgés;
- l'évaluation, la gestion des cas et la planification de la mise en liberté.

Dans le rapport annuel de l'an dernier, j'ai salué le rapport comme étant rigoureux et réfléchi, et j'ai encouragé le Service à en mettre rapidement en application les recommandations. Nous avons écrit au Service correctionnel en mai 2001 pour demander les résultats de l'examen du rapport sur les délinquants âgés effectué par la haute direction et des précisions sur les plans d'action qui avaient été dressés. On nous a fait savoir en juillet que le rapport avait été examiné en mai par le Comité de direction du Service et que le commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels, allait établir un plan d'action en vue de la mise en œuvre des recommandations. Le Service a déclaré : « À la réunion, aucun échéancier n'a été fixé pour l'achèvement du plan d'action, mais on ne mettra vraisemblablement pas la dernière main à ce plan avant la fin de l'automne 2001. »

On nous a indiqué par la suite, en décembre 2001, en conséquence du suivi que nous avons effectué dans ce dossier : « En raison d'un changement de priorités, c'est à la fin de mars qu'il [le plan d'action] sera terminé. Je vous en transmettrai une copie à ce moment-là. » Or, à ce jour, 19 juin 2002, le Service n'a fourni aucun plan d'action concernant la stratégie à l'égard des délinquants âgés. Il y a maintenant plus d'un an que le Comité de direction du Service a examiné le rapport sur les délinquants âgés et s'est engagé à élaborer d'ici l'automne 2001 un plan d'action en vue de la mise en œuvre des recommandations.

Je recommande que le Service mette immédiatement la dernière main à ses plans d'action et amorce la mise en œuvre des recommandations du rapport de la Division des délinquants âgés.

En ce qui concerne les jeunes contrevenants, j'ai fait d'abondants commentaires et j'ai présenté une série de recommandations dans mes deux derniers rapports annuels sur le logement des mineurs dans les pénitenciers. Je demeure d'avis qu'il n'est jamais opportun de loger des mineurs dans les

Compte tenu de l'absence de mesures prises par le Service pour donner suite à ces préoccupations soulevées par le passé, je reviens à mes recommandations de l'an dernier.

- En ce qui concerne la procédure de règlement des griefs des détenus, je recommande :**
- que le Service prenne des mesures immédiates, à tous les niveaux de la procédure, pour éliminer l'arrière des griefs à traiter et faire en sorte que l'on donne suite rapidement aux griefs;
 - que le Service établisse des directives précises qui obligent les secteurs des Services de santé, des Autochtones et des délinquantes à analyser rigoureusement, chaque trimestre, les données sur les griefs;
 - que le rapport de vérification du Service, qui devait être terminé en juin 2001, soit transmis immédiatement aux comités de détenus sous forme de version préliminaire, pour qu'ils le commentent;
 - que le Service rende public l'examen du processus de règlement des griefs entrepris par la Direction des questions autochtones;
 - que le Service revoie sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe.

21. Délinquants âgés et jeunes contrevenants

Dans son rapport de mai 2000 faisant suite à l'examen de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le Sous-comité parlementaire a recommandé de modifier la loi « par l'ajout des délinquants âgés, des délinquants qui souffrent de problèmes sérieux de santé de même que des jeunes à la liste des groupes de délinquants considérés comme ayant des besoins spéciaux ».

Dans sa réponse de novembre 2000, le gouvernement a déclaré que le système correctionnel et de mise en liberté sous condition devait répondre aux besoins de tous les délinquants. « Grâce à leur ajout à cette liste, les groupes visés pourront bénéficier d'une attention spéciale dans le contexte du système correctionnel et de la mise en liberté sous condition. »

détenus et, d'autre part, de cerner les problèmes systémiques et de les régler. Étant donné que plus de 20 000 délinquants sont actuellement sous responsabilité fédérale, le Bureau ne peut pas et n'était jamais censé devenir le principal examinateur des plaintes formulées par les détenus.

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

oblige le Service à prévoir une procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants. Pour être efficace, cette procédure doit être rapide, rigoureuse et objective, et être perçue comme telle par la population carcérale.

La procédure de règlement des griefs suivie par le Service continue de susciter les préoccupations suivantes :

- instances répétitives de délais excessifs à répondre aux plaintes des délinquants;
- les gestionnaires ne semblent pas faire grand-chose pour analyser les données sur les griefs, et la haute direction ne semble guère donner de directives pour s'attaquer aux problèmes systémiques;
- la procédure actuelle ne règle pas de façon satisfaisante les problèmes de santé et ne répond pas de façon convenable aux préoccupations des délinquants autochtones et des délinquantes.

Le Service, en répondant à ces préoccupations l'année dernière, a exposé en détail un certain nombre de mesures à prendre. On m'a fait savoir qu'on s'attendait à ce qu'une vérification de la procédure de règlement des griefs par le secteur de l'Évaluation du rendement du Service soit terminée avant la fin de juin 2001 et que celle-ci serait « communiquée aux comités des détenus une fois rendue publique ». Or, en juin 2002, on en était encore à la version préliminaire de cette vérification.

J'ai été avisé que la date du 1^{er} janvier 2002 avait été retenue comme cible pour « éliminer l'arrière de griefs à traiter et conserver des taux de règlement rapide des griefs dans tous les cas, sauf les cas exceptionnels ». Or, l'arrière des griefs à traiter n'a pas été éliminé, et rien ne laisse croire à l'apparition d'une nouvelle tendance au règlement rapide des griefs.

On m'a indiqué que le Service produisait des rapports statistiques trimestriels touchant les griefs et que ces rapports étaient portés à l'attention des Services de santé et des secteurs des Affaires autochtones et des délinquantes. Malgré mes demandes, on ne m'a pas fait part des résultats de l'examen et de l'analyse que ces secteurs ont faits des données sur les griefs.

On m'a également dit que la Direction des questions autochtones procédait actuellement à un examen distinct et que les examens seraient communiqués aux organisations de détenus autochtones. Malgré ma demande, on ne m'a pas communiqué les résultats de cet examen.

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a un intérêt direct à veiller à ce que le Service dispose d'une procédure interne de règlement des griefs qui soit rigoureuse et rapide et qui permette, d'une part, de donner suite aux plaintes des

20. Procédure de règlement des griefs des détenus

- le grand nombre de délinquants placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité;
 - la qualité toujours douteuse des données sur les transfèrements que le Service utilise pour surveiller le processus;
 - le nombre élevé de transfèrements imposés à des délinquants autochtones;
 - l'arrière croissant de cas de transfèrements interrégionaux, dont bon nombre visent à atténuer des cas d'isolement de longue durée.
- Dans sa réponse à cette question, le Service m'a fait savoir en mars 2001 qu'il terminerait son évaluation du processus de transfèrement avant mars 2002. Le Service n'a pas fourni de précisions sur le cadre proposé pour l'évaluation ni sur les éléments particuliers du processus de transfèrement que le Service entendait évaluer.
- On m'a de plus informé en novembre 2001 que le Bureau de l'enquêteur correctionnel serait consulté au sujet de l'évaluation du processus de transfèrement. On m'a par la suite avisé de ce qui suit : « Un examen du processus de transfèrement va commencer. La vérification commencera en mai ou juin 2002 et l'on devrait disposer du produit final d'ici la fin décembre. » Or, le Bureau n'a pas encore été consulté sur les paramètres ni sur l'orientation de l'évaluation du processus de transfèrement.
- Ce délai interminable et ce non-respect des engagements pris antérieurement relativement à une question aussi importante sont inexcusables.
- En ce qui touche le processus de transfèrement, je recommande que la commissaire :**
- entame immédiatement une vérification de la qualité des données (« mise en doute » par le Service au cours des trois dernières années) afin d'en déterminer la validité actuelle;
 - établisse un cadre pour l'évaluation du processus de transfèrement qui tienne compte de façon précise des préoccupations soulevées;
 - communique ce cadre au Bureau de l'enquêteur correctionnel d'ici la fin de juillet 2002;
 - termine d'ici novembre 2002 son évaluation du processus, laquelle comprendra des plans d'action concrets.

Il y a maintenant quatre ans qu'un système de sécurité a été mis en place, ce qui accroît démesurément les coûts des communications téléphoniques pour les détenus et leur famille. Pourquoi le Service n'est-il pas disposé à envisager de subventionner les appels téléphoniques pour en ramener le coût au niveau normal dans la collectivité? Jusqu'à présent, le Service n'a fourni aucune justification de cette position.

Le recommande encore une fois que le Service fournisse immédiatement une subvention rétroactive aux détenus, de façon à ramener le coût de leurs communications téléphoniques au niveau en vigueur dans la collectivité.

Le recommande en outre, si le Service n'est pas disposé à offrir une subvention pour compenser le coût déraisonnable de ce système de sécurité pour la population carcérale, que l'on se demande sans tarder s'il est nécessaire de conserver le système téléphonique Millennium.

19. Transfèrèments

J'ai conclu il y a un certain nombre d'années sur cette question en disant que je n'étais pas du tout convaincu que le Service était en mesure de veiller à ce que le processus décisionnel concernant le transfèrement des détenus soit rigoureux, objectif et rapide ou d'exercer un contrôle raisonnable afin que le processus de transfèrement respecte les dispositions touchant l'équité administrative décrites dans la loi.

Les décisions relatives au transfèrement sont peut-être les plus importantes que prend le Service correctionnel au cours de la période d'incarcération du délinquant. Qu'il s'agisse de la décision de transférer le délinquant contre son gré dans un établissement dont le niveau de sécurité est supérieur ou du refus de le transférer dans un établissement à sécurité moindre, ces décisions influent non seulement sur l'accès du détenu aux programmes et à sa famille mais aussi directement sur les décisions subséquentes concernant sa mise en liberté sous condition.

En octobre 1999, le Service a révisé à fond sa politique sur les transfèrèments. En mars 2000, j'ai recommandé qu'il procède immédiatement à l'évaluation de la nouvelle façon de faire. À ce moment-là, les préoccupations suivantes ont été soulevées à l'égard des transfèrèments :

- la période, plus longue que nécessaire, passée par les détenus dans les centres de réception avant le placement initial;
- la rigueur, l'objectivité et la rapidité du processus menant aux décisions de transfèrement;

Service considérait l'affaire comme classée et ne prévoyait plus aucune mesure à cet égard.

J'ai conclu mon rapport annuel de l'année dernière sur cette question en disant : « D'évidence, le Service n'entend pas donner suite à ses propositions d'augmenter les niveaux de rémunération des détenus et de les indexer de façon annuelle. Pourtant, personne n'a jugé bon de m'expliquer les raisons de cette volte-face. » J'ai appris récemment que la politique sur la rémunération des détenus fait actuellement l'objet d'un examen. On ne m'a donné aucun renseignement au sujet des paramètres de l'étude. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le Service correctionnel ont, encore une fois cette année, reçu de nombreuses observations de la part de comités de détenus à propos des effets négatifs de l'actuelle structure de rémunération sur le fonctionnement des établissements.

Je recommande que, dans l'examen de la politique du Service sur la rémunération des détenus, on s'interroge :

- **sur la suffisance des niveaux de rémunération actuels et les effets de l'économie clandestine illicite dans les pénitenciers;**
- **sur la suffisance des fonds dont disposent actuellement les délinquants au moment de leur mise en liberté.**

En janvier 1998, le Service a mis en place le système téléphonique Millennium. Il s'agit, ni plus ni moins, d'un système de sécurité, mais d'un système dont l'introduction s'est traduite par l'accroissement marqué des coûts des communications téléphoniques pour les détenus et leur famille. Par exemple, dans certaines régions, le coût d'un appel local est passé de 0,25 \$ à 2 \$.

J'ai été informé en janvier 2000 que le Service s'employait à faire en sorte que les coûts des communications téléphoniques assumés par les détenus et leur famille correspondent à ceux qu'on paie dans la collectivité. Ce n'est pas ce qui est arrivé.

J'ai recommandé, dans le rapport annuel de l'année dernière, que le Service accorde une subvention immédiate aux détenus et à leur famille afin de faire correspondre les coûts de leurs communications téléphoniques à ceux qu'on paie dans la collectivité. En réponse à cette recommandation, on m'a indiqué ce qui suit : « les appels en cours relativement au processus d'adjudication de l'installation d'un nouveau système téléphonique pour les détenus ont malheureusement entraîné l'introduction du nouveau système, ce qui est indépendant de la volonté du SCC. Or, le Service n'est pas disposé à envisager de subventionner les communications téléphoniques des détenus tant que la question des appels n'aura pas été réglée. »

décembre 2001. On nous a transmis, en janvier 2002, une version préliminaire du rapport du groupe de travail en nous invitant à le commenter. Nous avons fait part de nos observations au Service en février, en indiquant entre autres ce qui suit : « Il est très décourageant de constater, à cette date tardive, un an après que la commissaire du Service correctionnel eut commandé un examen des questions relatives à la fouille à nu, que le Service envisage maintenant de procéder à "une vérification des fouilles à nu afin d'en déterminer l'utilisation et la valeur dans le cadre de la politique de sécurité". Il semble que tout ce que le Service ait accompli au cours de la dernière année a été de parvenir à la conclusion qu'il ne dispose guère de renseignements ou de renseignements valables au sujet des fouilles à nu. »

On m'a informé par la suite que le rapport final et les recommandations du Groupe de travail sur les fouilles à nu seraient soumis à la haute direction du Service avant le 31 mars 2002. Or, le 19 juin, je n'avais pas encore reçu copie de ce rapport. Il y a maintenant dix-huit mois que la commissaire a constitué un groupe de travail sur les fouilles à nu.

Je recommande que le rapport du Groupe de travail sur les fouilles à nu mis sur pied par le Service soit rendu public immédiatement et qu'il comporte des plans d'action qui traitent des sujets de préoccupation soulevés.

18. Rémunération des détenus

La rémunération des détenus pour leur travail et leur participation aux programmes a essentiellement été maintenue à son niveau de 1986.

Les questions qui me préoccupent et que j'ai exposées en détail au fil des ans sont de deux ordres. Premièrement, l'insuffisance de la rémunération contribue à promouvoir une économie clandestine illicite dans nos pénitenciers. Deuxièmement, elle empêche les délinquants d'économiser suffisamment en vue de leur réinsertion sociale. L'essor d'une économie clandestine illicite dans nos pénitenciers ne favorise ni les objectifs des services correctionnels ni la mise en liberté des délinquants sans moyens raisonnables de subvenir à leur réinsertion.

Reconnaissant l'existence de cette situation, le Service a proposé, il y a quatre ans, l'augmentation de tous les niveaux de rémunération, l'indexation annuelle du régime de rémunération des détenus et l'augmentation de leur pouvoir d'achat pour compenser le coût des articles de santé et d'hygiène personnelle. On m'a informé en avril 2001 que les détenus allaient recevoir, pour chaque période de rémunération, un crédit de 4 \$ afin d'acheter des articles essentiels de santé et d'hygiène personnelle. On m'a aussi indiqué que le

16. Communication de renseignements à la police au moment de la libération du délinquant

La question exposée dans le rapport annuel de l'année dernière consistait à savoir si la loi oblige le Service à informer le détenu des renseignements qu'il entend communiquer à la police à son sujet et à permettre au détenu de présenter des observations avant sa libération.

La Commissaire a convenu en décembre 2000 que le Service aviserait les délinquants des renseignements qui seraient divulgués. Cette décision a été mise à exécution en février 2001, par voie d'instruction provisoire. Celle-ci exige que le personnel mette le délinquant au courant de l'information qu'on prévoit communiquer au moins 90 jours avant sa libération du fait de l'expiration de sa peine.

J'ai appris récemment que la politique sera de nouveau modifiée; on veut s'assurer « que le Service indiquera au détenu concerné les renseignements qui seront divulgués et lui donnera la possibilité raisonnable de présenter des observations quant à la pertinence des renseignements communiqués, avant que quelque décision ne soit prise de communiquer des renseignements aux termes du paragraphe 25(3) de la LSCMLC ». Ces modifications à la politique, qui répondent à la question soulevée par le Bureau de l'enquêteur correctionnel, devraient être prêtes avant l'été 2002.

17. Politique relative à la fouille à nu

Dans le rapport annuel de l'année dernière, j'ai présenté un certain nombre d'études de cas concernant des pratiques suivant lesquelles il y a avait eu recours à la force pour faciliter la fouille à nu, des méthodes de fouille abusives et dénigrantes ainsi qu'un mauvais usage du « pouvoir exceptionnel » conféré par la loi (de procéder à la fouille à nu de tous les détenus de tout ou partie du pénitencier). Bien que nous ne soyons pas parvenus à résoudre chacune de ces questions avec le Service, la commissaire a répondu en décembre 2000 en disant : « Un groupe de travail sur les fouilles à nu sera créé afin d'en savoir davantage sur les méthodes de fouille à nu dans l'ensemble du Service. J'invite le Bureau de l'enquêteur correctionnel à participer à l'élaboration du mandat du groupe de travail sur les fouilles à nu et à la définition de la portée de ses travaux. »

Le Bureau a convenu de participer au groupe de travail. Des réunions ont eu lieu en février, en mai et en octobre 2001. Notre principal sujet de préoccupation était les fouilles à nu et le recours à la force pour faciliter de telles fouilles. J'ai été informé en novembre 2001 que la haute direction serait saisie d'un rapport et de recommandations du groupe de travail avant la fin de

On m'a indiqué en réponse au rapport de l'année dernière qu'une politique sur cette question serait envoyée à la commissaire pour qu'elle la signe d'ici décembre 2001. La Directive du commissaire n° 253, qui traite entre autres de la gestion du stress à la suite d'un incident critique, a été ratifiée le 13 mai 2002.

Je conclusais mon rapport annuel de l'année dernière en disant : « Deux années se sont écoulées depuis que le comité d'enquête du Service a formulé sa recommandation [...]. Au cours de cette période, les enquêteurs du Service et le Bureau ont, de part et d'autre, relevé des cas où le Service continue de manquer à son devoir d'intervenir convenablement auprès des détenus. Malgré tout, aucune mesure concrète n'a encore été prise. »

Nous discutons de cette question avec le Service depuis 1999. Un comité d'enquête sur le meurtre d'un détenu survenu en avril 1999 a recommandé que l'on procède à une étude sur les façons d'améliorer les interventions auprès des détenus afin de gérer le stress à la suite d'un incident critique. Dans son rapport, le Comité déclare : « La politique et les pratiques du Service sur l'intervention auprès du personnel semblent à présent bien fonctionner et suffisamment élaborées. Par contraste, l'intervention auprès des détenus afin de gérer le stress après un incident critique n'est pas assez bien établie en ce que les attentes par rapport au personnel qui vient en aide aux détenus à la suite d'une situation de crise ne sont pas assez bien définies. »

15. Gestion du stress à la suite d'un incident critique : intervention auprès des détenus

Je recommande que l'on révoque la politique visant le transièrement imposé de délinquants vers des établissements psychiatriques pour y être évalués, en attendant que soient étudiées les modifications proposées.

On m'a informé que les modifications proposées, si nécessaire, seraient soumises à l'attention de la commissaire avant le 31 décembre 2001. J'ai reçu copie des « modifications proposées » le 21 mai 2002. Après examen initial, je ne suis pas convaincu que l'ébauche des modifications rende la politique du Service conforme aux dispositions de la Loi au sujet du consentement éclairé. Nous examinerons la question plus à fond avec la commissaire.

participation active au processus d'évaluation du risque; et 2) si elle n'a pas lieu dans le but d'imposer un traitement ».

Le Service, dans sa réponse de novembre 2001 à ma recommandation, a maintenu sa position selon laquelle sa politique actuelle ne déroge pas à la doctrine du consentement éclairé à l'évaluation médicale ou au traitement médical. Il a en outre indiqué que l'examen des politiques pertinentes était en cours, « l'objectif étant de les modifier pour qu'il soit clair que l'évaluation du risque ne requiert pas le consentement du détenu 1) si elle n'exige pas sa

J'ai recommandé, dans le rapport annuel de l'année dernière, que le Service cesse sa pratique de transférer des détenus à des hôpitaux psychiatriques contre leur gré et précise que tout processus comportant le traitement ou l'évaluation du détenu par des professionnels de la santé est régi par les dispositions de l'article 88 de LSCMLC concernant le consentement éclairé.

Le problème porte sur la décision du Service de transférer contre son gré un délinquant dit à sécurité moyenne vers un établissement psychiatrique pour y être évalué. Le Bureau s'est opposé au transfèrement, parce que nous estimions que le placement dans un établissement psychiatrique était contraire à l'article 88 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC), qui porte que « l'administration de tout traitement est subordonnée au consentement libre et éclairé du détenu ». Le Service a fait valoir dans sa réponse que l'évaluation visée par le transfèrement ne constituait pas un « traitement ». J'ai écrit à la commissaire en décembre 2000 pour lui réitérer notre position antérieure ainsi que pour lui souligner que la politique du Service dans ce domaine exigeait l'obtention du consentement éclairé du délinquant à toute évaluation de santé mentale.

14. Transfèrement imposé et consentement aux interventions psychiatriques

L'objectif poursuivi dans ce cas est la mise en place d'un processus visible, équitable pour toutes les parties concernées, qui étaye à la fois l'accusation et la réponse et qui se déroule rapidement. Le Service a rejeté ma recommandation en ce sens. En novembre 2001, il a réitéré ce qui suit : « Il existe actuellement de nombreux mécanismes en place qui permettent aux détenus de consigner leurs plaintes à l'égard du personnel. Le SCC n'est pas d'avis qu'une politique distincte sur cette question s'impose. » Je ne suis pas d'accord avec la position du Service sur cette question.

Compte tenu de l'importance de la question et de l'incohérence dont fait preuve le Service dans la gestion de telles allégations, je recommande l'élaboration d'une politique d'ensemble concernant les accusations d'inconduite portées contre le personnel, afin que le processus soit transparent, équitable et rapide.

J'ai conclu mon rapport annuel de l'année dernière en indiquant que, même si, ensemble, ces diverses politiques suffisaient, elles ne constituaient pas pour autant le processus complet en lui-même dont nous avons besoin ici. Il est essentiel que les détenus ne soient pas obligés de parcourir une série de politiques afin de trouver le remède nécessaire.

C'est en septembre 1999 que la question a été soulevée pour la première fois auprès du Service correctionnel. La position de ce dernier était qu'il existait un certain nombre de politiques traitant des accusations d'inconduite portées contre le personnel et que, dans ces conditions, il n'était pas nécessaire de produire une autre politique ou de regrouper les politiques existantes.

Telle qu'elle est exposée dans le rapport annuel de l'année dernière, la question est axée sur la nécessité d'avoir en place un processus cohérent et distinct qui fasse en sorte que les plaintes pour inconduite de la part du personnel fassent l'objet d'enquête rapidement, de façon approfondie et équitable.

13. Accusations d'inconduite portées contre le personnel

- que le Secteur des délinquantes et celui des Services de santé réagissent ni rapidement ni avec circonspection aux incidents qui sont portés à leur attention;
- que les gestionnaires nationaux font un suivi inégal et souvent avec énormément de retard des sujets de préoccupation soulevés.
- que le Secteur des délinquantes et celui des Services de santé mène à l'incident;
- que l'on présente chaque trimestre aux comités de gestion aux niveaux régional et national un rapport comprenant l'information susmentionnée, dans le but de déterminer les questions préoccupantes et de les régler;
- que soient rapidement fournis les résultats écrits des examens menés par le Secteur des délinquantes et celui des Services de santé;
- que les gestionnaires nationaux assurent le suivi systématiquement et rapidement;
- que l'on fasse enquête au niveau régional en cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive, et que le comité comporte un représentant de la collectivité.
- que l'on recueille de l'information relative aux blessures, au non-respect de la politique et aux circonstances qui ont mené à l'incident;
- que l'on présente chaque trimestre aux comités de gestion aux niveaux régional et national un rapport comprenant l'information susmentionnée, dans le but de déterminer les questions préoccupantes et de les régler;
- que soient rapidement fournis les résultats écrits des examens menés par le Secteur des délinquantes et celui des Services de santé;
- que les gestionnaires nationaux assurent le suivi systématiquement et rapidement;
- que l'on fasse enquête au niveau régional en cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive, et que le comité comporte un représentant de la collectivité.

de recommander que la commissaire émette des directives précises en ce qui concerne le recours à la force, pour :

l'établissement devrait être chargé en permanence d'examiner et d'analyser les cas de recours à la force afin de s'assurer que les problèmes systémiques sont décelés et réglés.

En 1997, le Service a adopté une politique qui exige que tous les enregistrements sur bande vidéo des incidents où il y a recours à la force et que tous les documents connexes soient transmis au Bureau de l'enquêteur correctionnel et à l'administration centrale du Service. La politique a été révisée en juin 2000, si bien que, pour ce qui touche le recours à la force, le Service a répondu à la plupart des préoccupations soulevées par le passé, comme je l'indiquais dans mon rapport annuel de l'année dernière. Il lui reste maintenant à voir à la pleine mise en œuvre de la politique, ce qui comprend la formation du personnel, et à veiller aux effets de celle-ci sur ses pratiques en matière de recours à la force.

Or, malgré la récente révision de la politique, qui s'est traduite par une rigueur accrue dans l'examen des incidents de ce genre aux niveaux régional et national, nous continuons de constater un degré inadmissible de non-conformité en ce qui concerne :

- l'autorisation et l'utilisation de gaz;
- les mesures de décontamination prises après l'utilisation de gaz;
- les soins prodigués après les incidents;
- les fouilles à nu et les mesures devant assurer le respect de la vie privée;
- le recours à la force à l'égard de détenus souffrant de troubles mentaux;
- le recours au matériel de contrainte et l'autorisation d'y recourir;
- l'enregistrement et la prise en compte des observations des délinquants au sujet du recours injustifié à la force ou du recours à une force excessive.

Le système d'information dont dispose actuellement le Service concernant les cas de recours à la force ne contient pas de renseignements au sujet du non-respect de la politique. En outre, le système ne fournit pas de renseignements quant aux circonstances qui ont mené à la décision de recourir à la force ou au nombre de blessures subies par les employés ou les détenus. En tant que tel, les rapports sur le recours à la force que produit actuellement le Service présentent certes des données brutes au sujet du nombre d'incidents et du type de force utilisée, mais l'information et l'analyse qui aideraient le Service soit à réduire le nombre d'incidents ou à remédier à des problèmes systémiques y sont limitées. J'ai également constaté, en ce qui concerne l'examen des incidents impliquant le recours à la force à l'administration centrale :

jour soit dans leur cellule soit confinés dans l'unité. À l'origine, ces cellules ont été conçues pour un seul occupant, et la pratique de la double occupation des cellules dans ces unités est inhumaine.

En mars 2001, la commissaire m'a fait savoir ce qui suit : « Tous les efforts destinés à éliminer la double occupation des cellules d'isolement préventif demeurent prioritaires. Des plans ont été établis à cette fin et ils sont actuellement à l'étude, si bien que la double occupation des cellules d'isolement préventif et la capacité d'y recourir seront éliminées d'ici septembre 2001. Déjà, les unités de santé mentale n'y recourent plus, ce qui n'est cependant pas le cas dans certaines unités de réception. [...] Dans le cadre de l'examen dans tout le Service du recours à la double occupation des cellules, nous élaborons et examinons des plans qui visent à réduire et à éliminer la double occupation des cellules dans ces unités. »

Les observations de la commissaire ont été consignées dans le rapport de l'année dernière. J'ai déclaré qu'il s'agissait d'un pas en avant et j'ai loué les efforts de la commissaire dans ce dossier. J'ai ajouté que je me ferais un plaisir d'examiner avec le Service ses plans pour éliminer la double occupation des cellules dans les unités de réception.

On ne m'a communiqué aucun renseignement quant aux plans du Service en vue d'éliminer la double occupation des cellules dans les unités de réception. Bien que j'aie été informé en juin qu'il n'y avait pas de double occupation des cellules « dans les unités d'isolement », le 31 mars 2002, il y avait double occupation des cellules tant dans les unités d'isolement que dans les unités de réception.

En ce qui concerne la double occupation des cellules, je recommande :

- que la commissaire émette immédiatement une directive interdisant cette pratique dans les unités d'isolement;
- que le Service mette la dernière main d'ici septembre 2002 à ses plans visant à éliminer la double occupation des cellules dans toutes les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale.

12. Recours à la force

Le Service correctionnel a signalé plus d'un millier d'incidents dans lesquels il y avait eu recours à la force l'année dernière, dont plus de 200 dans lesquels on avait utilisé des gaz. Le recours à la force pour maîtriser un détenu est un acte d'une portée considérable qui ne devrait être posé qu'en dernier ressort et qui doit faire l'objet d'un examen approfondi et objectif pour en vérifier la conformité avec la loi et les politiques. De plus, un organe indépendant de

chroniquement faible des détenus de l'USD aux programmes offerts à l'établissement.

Abordant la question de la promotion de l'objectivité et de l'équité dans le cas de l'USD, le sous-comité parlementaire a recommandé, dans son rapport de mai 2000, que des intervenants de l'extérieur du SCC fassent partie de l'organe décisionnel. Dans sa réponse publiée en novembre 2000, le gouvernement s'est dit favorable à cette recommandation et a ajouté qu'« accroître la transparence et renforcer l'obligation de rendre compte sont des moyens efficaces d'assurer l'équité administrative ».

On m'a fait savoir, en mai 2001, que « dans un avenir prochain, la question de la participation d'intervenants externes au CNR, ainsi que d'autres modifications nécessaires de nos politiques feraient l'objet d'examen ». On m'a en outre avisé qu'un projet avait été mis sur pied « afin de déterminer les besoins fondamentaux en ce qui concerne les programmes destinés aux détenus de l'USD ». Or, ni l'examen de la politique ni l'élaboration de programmes à l'intention des détenus de l'USD n'ont été menés à terme.

Dans son examen actuel de la politique qui régit l'USD, je recommande au Service de se pencher sur :

- la mesure dans laquelle l'unité spéciale de détention réussit à atteindre son objectif explicite;
- le niveau de participation aux programmes offerts et la pertinence de ces programmes par rapport aux besoins cernés chez les détenus de l'USD;
- les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des détenus actuels en fait de programmes;
- la nomination d'un coprésident indépendant qui siègera avec la sous-commissaire principale comme décideur dans le cas des détenus de l'USD;
- la mise en place d'un protocole d'examen mensuels indépendants des cas des détenus mis en isolement en attendant leur transfèrement à l'USD.

Je recommande en outre que l'examen de la politique relative à l'USD, qui a été amorcé en mai 2001, soit mené à terme d'ici juillet 2002.

11. Double occupation des cellules

Pendant dix ans, j'ai recommandé au Service d'abandonner sur-le-champ la pratique de la double occupation des cellules réservées à la population carcérale non générale. Nous nous sommes concentrés sur les unités d'isolement et de réception, où les détenus passent jusqu'à vingt-trois heures par

soient transmis au Bureau de l'enquêteur correctionnel dans les dix semaines qui suivent le début de l'enquête.

10. Unité spéciale de détention (USD)

De tous les établissements du Service correctionnel, l'USD est celui qui a le plus haut niveau de sécurité. L'USD a pour mandat de « créer un milieu où on encourage et où on aide les détenus dangereux à agir de façon responsable afin de favoriser leur intégration dans un établissement à sécurité maximale ». Le Service juge qu'un délinquant est dangereux « si son comportement est tel qu'il a causé la mort ou un tort considérable ou qu'il compromet sérieusement la sécurité des autres ».

Les sous-commissaires régionaux du Service sont autorisés à transférer un délinquant à l'unité spéciale de détention pour l'y faire évaluer. Conformément aux politiques de l'organisme, avant son transfert, le délinquant est mis en isolement dans un établissement à sécurité maximale de sa région. Pour diverses raisons, y compris la nécessité pour le délinquant de répondre à des accusations au criminel, celui-ci peut passer bien plus d'un an en isolement.

Avant un changement de politique survenu en février 2001, la décision de placer un délinquant jugé « dangereux » dans l'unité spéciale de détention ou de l'en sortir appartenait en définitive au Comité national de révision (CNR). Cette décision revient désormais à la sous-commissaire principale, le CNR agissant à titre de comité consultatif. Selon la politique en vigueur, c'est à la commissaire du Service correctionnel que les détenus doivent adresser leurs griefs en ce qui concerne les décisions prises par la sous-commissaire principale. Les préoccupations particulières soulevées par le Bureau de l'enquêteur correctionnel au fil des ans ont porté sur les questions suivantes :

- l'efficacité de la politique qui régit l'unité spéciale de détention, c'est-à-dire la mesure dans laquelle elle permet à l'USD de remplir son mandat;
- l'absence de programmes créés expressément pour répondre aux besoins précis des détenus placés dans l'unité spéciale de détention;
- la participation chroniquement faible des détenus aux programmes offerts à l'unité spéciale de détention;
- l'équité de la prise de décisions et des possibilités de recours offertes aux détenus de l'USD.

Le continue d'entretenir de sérieux doutes quant à l'efficacité de la politique du Service qui consiste à réunir tous les détenus dits « dangereux » dans le même établissement. Comme je l'ai déjà fait valoir, cette pratique a pour effet d'étiqueter ces délinquants comme étant « les pires parmi les pires » et de créer entre eux une solidarité qui va à l'encontre de l'objectif explicite de l'USD. C'est en partie à ce sentiment de solidarité qu'il faut attribuer la participation

l'enquêteur correctionnel. L'année dernière, le Service a mené 15 enquêtes par suite de la mort de détenus ou de blessures graves subies par des détenus.

Au cours des années, nous avons eu des préoccupations quant aux

aspects suivants du processus d'enquête du Service :

- le temps excessivement long que met le Service à produire ses rapports d'enquête définitifs et à prendre des mesures correctrices pour donner suite aux recommandations qui en découlent;
- l'interprétation exagérément restrictive que l'on fait de ce qui constitue une « blessure grave »;
- l'absence de processus d'examen approfondi, rapide et coordonné, au niveau national, des enquêtes sur les cas de décès de détenus et de blessures graves subies par des détenus.

Ces aspects continuent de nous préoccuper. Encore une fois cette année, le Bureau a été confronté à des situations où le rapport d'enquête n'était pas terminé six à huit mois après l'incident, où les plans d'action en réponse aux recommandations du rapport d'enquête n'étaient pas encore en place plus d'un an après l'incident et où des incidents qui avaient entraîné le transfert du détenu à l'hôpital, à l'extérieur, avaient été considérés comme mineurs. On m'informe que le Service est actuellement en train de réviser sa politique sur les enquêtes et qu'il entend se pencher sur quelques-unes de ces préoccupations.

**Je recommande que la politique du Service sur les enquêtes
prévoie des délais précis pour l'achèvement du rapport
d'enquête et la vérification du plan d'action connexe.**

**Je recommande que le Service s'assure que ces délais sont
respectés et qu'il communique chaque trimestre les résultats à
son comité de direction.**

**Je recommande que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort
de détenus ou à des blessures graves subies par des détenus
fassent l'objet d'examen à l'échelle nationale et soient
accompagnés d'un rapport récapitulatif au sujet des
recommandations et des mesures correctrices, lequel sera
produit chaque trimestre.**

**Je recommande que des directives concernant la détermination
de la gravité des blessures soient intégrées à la politique du
Service sur les enquêtes.**

**Je recommande que tous les rapports d'enquête sur les cas de
décès de détenus ou de blessures graves subies par des détenus**

8. Suicides

J'ai déclaré il y a deux ans à propos de cette question que le Service correctionnel n'avait pas d'approche coordonnée et efficace pour repérer et traiter les détenus suicidaires. J'en ai tiré la conclusion suivante : « Le fait de tarder à mettre en œuvre, à l'échelon national, une politique [...] dans le domaine de la prévention du suicide est inexcusable. »

Dans le rapport annuel de l'année dernière, j'ai fait observer que l'ébauche de politique du Service sur la prévention et la gestion du suicide et des automutilations faisait l'objet de consultations depuis trois ans déjà. J'ai recommandé l'année dernière, comme les années précédentes, que le Service adopte immédiatement une politique nationale en la matière. Or, j'ai été informé récemment que « la politique nationale sur la prévention et la gestion des suicides et des automutilations ainsi que sur la réaction à avoir en pareilles circonstances devrait être promulguée d'ici juillet 2002 ».

Treize suicides se sont produits dans les pénitenciers fédéraux au cours du dernier exercice. C'est plus que l'année précédente, où il y en avait eu neuf, soit le chiffre le plus bas en cinq ans. J'espère que les nouvelles procédures opérationnelles concernant l'identification précoce et le suivi des candidats au suicide contribuera à limiter ces tragédies.

Autre sujet de préoccupation que j'avais mentionné précédemment en ce qui a trait aux suicides : le délai excessif dans l'examen et le suivi des enquêtes sur le suicide au niveau national. Or, le Service correctionnel a récemment introduit une procédure suivant laquelle on achèvera la version préliminaire des rapports sur les suicides aux Services de santé aux fins d'examen. Cette façon de procéder donnera l'occasion aux Services de santé de faire part de leurs observations avant que le rapport d'enquête ne soit présenté sous sa forme définitive. Elle leur procurera aussi plus rapidement des renseignements sur les suicides; ainsi pourront-ils, si nécessaire, prendre des mesures correctives avec une sensibilité accrue.

Je trouve que l'introduction de cette façon de procéder est encourageante, et le Bureau de l'enquêteur correctionnel se réjouit à la perspective de travailler avec le personnel des Services de santé pour en assurer l'efficacité.

9. Enquêtes

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition exige que le Service fasse enquête « en cas de décès ou de blessure grave d'un détenu » et remette un rapport au commissaire ou à son délégué. Le même article exige également que le Service remette une copie du rapport à

circunstancias dans lesquelles ces blessures avaient été subies afin que les causes en soient convenablement étudiées et qu'une enquête soit menée.

En dépit de nombreuses représentations de la part du Bureau de l'enquêteur correctionnel, dont une recommandation précise dans le rapport annuel de l'année dernière demandant l'adoption par le Service correctionnel d'une politique nationale en la matière, le Service a choisi de ne pas le faire. J'ai été informé en mars 2001 que le Service avait « entamé une étude poussée des façons dont les blessures subies par les délinquants sont consignées, communiquées et analysées ». Puis, en novembre 2001, on m'a fait savoir ce qui suit : « La Division des politiques a terminé l'examen de l'ensemble des politiques et procédures existantes touchant la question des blessures subies par les détenus. La situation fera l'objet d'un suivi pour voir si une nouvelle directive s'impose ». Nous avons demandé les résultats de cet examen, mais cette demande est demeurée sans réponse.

J'ai été informé par la suite, en mars 2002, de ce qui suit : « Le Service a conclu qu'il y avait suffisamment de politiques relatives au compte rendu et à la consignation des blessures subies par les détenus. »

Or, la réalité demeure telle que je l'ai présentée dans le rapport de l'année dernière : « Le Service ne peut savoir exactement combien de délinquants ont subi des blessures cette année par suite d'un accident au travail, de leur participation à un programme, d'une agression, d'une surdose de drogue, d'un incident où il y a eu recours à la force, d'une tentative de suicide ou d'une émeute survenue dans l'établissement. Le Service n'a pas non plus entrepris l'examen des blessures de détenus attribuables à l'une ou à l'autre de ces circonstances. »

- Je recommande encore une fois que le Service adopte une politique nationale sur le signalement, la consignation et l'examen des blessures subies par les détenus afin d'assurer :**
- **la consignation rapide et exacte des blessures et des circonstances qui en sont à l'origine;**
 - **l'analyse et le compte rendu trimestriels de l'information recueillie au sujet des blessures subies par les détenus;**
 - **l'examen de ces rapports trimestriels par le Comité de direction du Service.**

J'ai déclaré l'année dernière que l'information actuellement recueillie par le Service ne portait pas directement sur la violence dans les établissements et qu'elle n'en rendait pas compte non plus, ce qui continue d'être le cas. Par exemple, le rapport sur les résultats corporatifs, qui est soumis à la haute direction, révèle qu'il y a eu trois cas d'agression de détenus en janvier et février 2002. Or, le journal quotidien du Service, dans lequel sont inscrits les incidents qui surviennent en établissement et dans la collectivité, fait état de 27 cas d'agressions de détenus au cours des deux mêmes mois. Le Service ne produit pas de rapport qui traite uniquement de la violence dans les établissements et il ne propose aucune analyse du peu de données qu'il recueille. J'en ai tiré la conclusion suivante : « malgré ce qu'il a pu dire par le passé, le Service ne paraît pas se soucier outre mesure de la question de la violence dans les établissements. »

En mars 2002, le Service a répondu comme suit : « Nous sommes déterminés à surveiller et à examiner tous les cas de violence, l'objectif étant d'améliorer les mesures de prévention des incidents futurs et à réduire le nombre de ces incidents. Nous sommes actuellement en train d'examiner la capacité qu'a le SCD de fournir des données suffisantes concernant les cas d'agressions mineures contre des détenus ou des employés. » Il y a maintenant quatre ans que le Service a pris pour la première fois l'engagement de surveiller la violence en établissement.

Je recommande encore une fois que le Service prenne immédiatement les mesures suivantes pour remplir ses engagements antérieurs à propos de la surveillance de la violence dans les établissements :

- la mise en application d'un système d'information qui permette de recueillir des données exactes et représentatives;
- la production de rapports d'analyse trimestriels;
- l'examen de ces rapports par le Comité de direction du Service.

7. Blessures subies par les détenus

Le Service correctionnel du Canada n'a pas de politique ni de directive nationale concernant la consignation des blessures subies par les détenus, l'examen des circonstances ou la présentation de rapports à ce sujet. La question a été soulevée pour la première fois auprès du Service en 1994; à l'époque, celui-ci avait fait paraître une instruction provisoire intitulée Consignation et rapport des blessures subies par les délinquants. Cette instruction pourvoyait en partie à l'établissement d'un cadre de travail cohérent pour la consignation et le compte rendu des blessures subies par les détenus et l'examen systématique des

J'ai été informé par le Service, en novembre 2001, qu'il y avait eu un délai « en raison de la nécessité d'intégrer à la politique les résultats des consultations et les commentaires reçus des préposés à la sécurité préventive dans les établissements ». On m'a indiqué par ailleurs en juin 2002 que « les directives concernant la sécurité préventive seront promulguées d'ici l'automne 2002 ».

Ce délai excessif et ce manquement aux engagements antérieurs est

inexcusable.

Je recommande, comme je l'ai fait il y a huit ans, que le Service élabore des normes et directives nationales en matière de sécurité préventive.

Je recommande en outre au Service d'accompagner la publication des directives en matière de sécurité préventive du lancement d'un programme de formation, afin de s'assurer que les charges et les responsabilités prévues par les directives sont bien comprises de tous.

6. Violence dans les établissements

Cette question, conjointement avec celle des blessures subies par les détenus, des suicides et des enquêtes touche directement le mandat assigné par la loi au Service correctionnel, soit d'« assurer l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines ». Le Service doit s'engager à adopter un processus d'examen et d'enquête qui réponde de manière appropriée aux cas de violence dans les établissements ainsi qu'aux incidents entraînant des blessures ou la mort de détenus, de façon à réduire le plus possible la fréquence de tels cas ou incidents.

En 1998, le Service a admis, dans sa réponse à mon rapport annuel, « que la violence dans les établissements constituait un problème grave ». Il a alors commencé à élargir l'information recueillie et ses rapports sur ces incidents de manière à élargir la gamme d'indicateurs et à broser un tableau plus représentatif de la situation dans son ensemble. Le Service a ajouté que ses données seraient analysées et que les mesures pertinentes seraient prises.

En avril 2000, le Service a reconnu encore une fois « l'importance de tenir compte d'un large éventail de renseignements, notamment ceux portant sur les agressions, les incidents où il y a recours à la force, les blessures subies par les détenus et les transfèrements imposés ». Une fois de plus, le Service s'est alors engagé à « améliorer le système automatisé en examinant de nouveau les questions de l'exacitude des données et des genres de renseignements consignés ».

À la suite de nombreuses réitérations de cette recommandation, on m'a informé en mars 2001 que des directives en matière de sécurité préventive seraient prises en juillet de la même année. J'ai consigné cet engagement dans le rapport annuel de l'année dernière, et j'ai recommandé au Service d'accompagner l'entrée en vigueur des nouvelles directives en matière de sécurité préventive du lancement d'un programme national de formation, afin de s'assurer que les charges et les responsabilités prévues par les directives sont bien comprises de tous.

En 1996, j'avais recommandé au Service d'adopter des normes et des directives en matière de sécurité préventive. Le Service avait alors reconnu l'existence de telles directives nationales et s'était engagé à en élaborer avant l'automne 1997. Cela ne s'est jamais produit.

Au fil des ans, les détenus ont soumis de nombreuses plaintes au Bureau de l'enquêteur correctionnel au sujet de l'information touchant la sécurité préventive prise en compte par le Service afin de rendre ses décisions. Les détenus n'ont pas accès à ces renseignements qui ont souvent une influence défavorable sur les décisions prises à leur égard relativement aux visites, aux transfèrements, à la mise en isolement et à la libération sous condition.

Nos inquiétudes sur cette question concernent l'absence de directives nationales explicites sur la coordination, la vérification, la communication et la correction des renseignements de sécurité préventive, et l'absence de responsables clairement désignés, chargés d'assurer l'exactitude de l'information et d'en répondre.

5. Normes et directives en matière de sécurité préventive

Je recommande en outre que cet examen, assorti de plans d'action circonstanciés, soit mené à terme d'ici novembre 2002.

- la capacité d'accueil des programmes actuels, les listes d'attente et les mesures précises nécessaires pour combler les lacunes;
- les raisons précises des délais dans l'examen des cas par la Commission nationale des libérations conditionnelles et les mesures requises pour en réduire le nombre;
- les causes du recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître la participation à ces programmes;
- les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont continuellement défavorisés en ce qui concerne l'accès rapide à la mise en liberté sous condition, et le plan concret requis pour remédier à cette situation.

programmes et la mise en liberté sous condition au moment opportun. J'ai aussi recommandé qu'il élabore un plan d'action traitant des sujets de préoccupation mentionnés.

Le Service a réagi en déclarant que, compte tenu de ses initiatives actuelles, il n'était « pas d'accord pour dire qu'un autre examen de la question de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment opportun s'impose ».

En ce qui concerne les sujets de préoccupation que nous avons soulevés les années passées, la situation ne s'est pas améliorée; dans certains cas, les choses se sont même détériorées.

- 53,9 % des examens en vue de la libération conditionnelle totale, au quatrième trimestre de l'année dernière, ont été reportés, ce qui était le cas de 42,8 % des examens au quatrième trimestre de 1999-2000;
- 72 % des délinquants autochtones sont incarcérés au-delà de la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale; dans le cas des délinquants non autochtones, la proportion est de 59 %;
- sur 100 délinquants, 13 délinquants non autochtones contre 26 délinquants autochtones font l'objet d'un mandat de suspension de la liberté conditionnelle;
- au quatrième trimestre de 2001-2002, 56 % des délinquants non autochtones contre 35 % des délinquants autochtones ont atteint la date d'expiration de leur mandat sans révocation de leur mise en liberté sous condition;
- au quatrième trimestre de 1999-2000, on a enregistré 1 034 permissions de sortir sans escorte et 831 placements à l'extérieur; or, au quatrième trimestre de 2001-2002, les chiffres s'établissaient à 698 permissions de sortir sans escorte et à 417 placements à l'extérieur;
- chez les délinquants autochtones, le nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur a chuté de 215 au quatrième trimestre de 1999-2000 à 130 au quatrième trimestre de 2001-2002.

Les diverses initiatives auxquelles il est fait allusion dans la réponse du Service à mes recommandations de l'année dernière ne semblent pas remédier à ces problèmes de manière raisonnable. Les observations que j'ai présentées ne visent pas à être une conclusion concernant l'efficacité d'ensemble de la préparation des cas et des programmes; ce sont plutôt des exemples de domaines qui nécessitent un examen et une analyse en profondeur.

Je recommande que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment opportun qui porte sur :

- que, dans chaque cas, la directive ordonnant la tenue de l'enquête soit transmise au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
- que tous les membres du comité d'enquête doivent avoir reçu une formation sur le traitement des plaintes de harcèlement sexuel;
- qu'au moins l'un des membres du comité d'enquête soit de l'extérieur du Service correctionnel, et qu'aucun des membres n'ait de liens avec l'établissement correctionnel concerné;
- que le plaignant soit consulté au cours de l'enquête et avant le dépôt du rapport afin qu'il puisse apporter des précisions et formuler des observations, et que celles-ci figureront dans le rapport final;
- que, dans chaque cas, copie du rapport d'enquête définitif soit rapidement transmise au plaignant et au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
- que le responsable qui a ouvert l'enquête doit prendre les mesures correctives voulues sans attendre.

4. Préparation des cas et accès aux programmes

Cette question est axée sur la capacité qu'a le Service d'offrir aux délinquants des programmes qui répondent à leurs besoins et de préparer leurs cas de façon rapide et rigoureuse en vue de la prise de décisions en matière de mise en liberté sous condition. C'est le fondement même de bons services correctionnels.

J'ai reconnu au fil des ans la complexité de cette question, l'interaction des facteurs en jeu et l'incidence de ceux-ci sur l'efficacité de la gestion des cas et des programmes. J'ai reconnu aussi les diverses mesures prises par le Service pour régler les problèmes liés à cette question. Cependant, notre examen des plaintes des délinquants et notre analyse des données recueillies par le Service m'indiquent que, malgré les nombreux changements apportés au cours des années aux politiques et aux façons de faire, ces questions n'ont pas été abordées de manière raisonnable.

J'ai présenté, dans le rapport annuel de l'année dernière, une nouvelle liste détaillée d'observations relatives aux délais dans l'examen des cas par la Commission des libérations conditionnelles, au nombre de détenus incarcérés au-delà de la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle et au recul important du nombre de permissions de sortir et de placements à l'extérieur. J'ai aussi mis en relief la situation désavantageuse persistante des délinquants autochtones en ce qui concerne la rapidité de leur mise en liberté sous condition. J'ai recommandé que le Service se penche sans délai sur l'accès aux

3. Politique relative au harcèlement sexuel

Le Service correctionnel du Canada a levé en 1995 la restriction qu'il appliquait à l'engagement d'hommes dans les prisons de femmes. La commission d'enquête Arbour a recommandé en 1996 « que la politique de harcèlement sexuel du Service correctionnel soit élargie afin qu'elle s'applique aux détenues ».

La réaction initiale du Service à la recommandation de la juge Arbour a été : « Accepté en principe – La recherche sur les politiques spécifiques concernant le harcèlement sexuel visant à protéger les délinquantes a commencé. Un document de travail sera rédigé d'ici le 30 mai 1997. »

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a communiqué avec le Service correctionnel pendant cinq ans à propos de cette question. En février 2001, nous avons fait de nouvelles représentations sur une ébauche de politique du Service correctionnel — encore une autre. En réponse à ces représentations, j'ai été informé qu'« une fois que les résultats de la consultation auront été évalués, le Service précisera davantage sa réaction à vos préoccupations et/ou les intégrera dans de futures ébauches de la politique ».

J'ai conclu le rapport de l'année dernière sur cette question en disant : « Cinq ans se sont écoulés depuis que le Service a accepté en principe la recommandation de la juge Arbour. Notre examen [de la gestion, par le Service,] des plaintes de harcèlement sexuel portées par les délinquantes révèle un besoin criant d'adopter une politique et des directives nationales relativement à l'exécution d'enquêtes sur ces plaintes. Il n'est plus question d'attendre des "ébauches futures de la politique". »

On m'a informé en novembre 2001 que la politique était « actuellement au stade de la consultation ». En mars 2002, j'ai appris qu'on s'attendait à ce que le document de politique « soit terminé d'ici juin 2002 ». Or, on m'a indiqué, le 19 juin, que « la politique a été retravaillée à la suite d'observations faites par les gens sur le terrain. Compte tenu des nouveaux changements, la politique pourrait nécessiter de nouvelles consultations à l'échelle nationale. Si tel est le cas, la date d'achèvement prévue pour juin 2002 pourrait ne pas être respectée. » Cela fait maintenant six ans!

Je recommande, comme je l'ai fait l'année dernière, que le Service mette en œuvre immédiatement une politique sur les enquêtes relatives aux accusations de harcèlement sexuel portées par les délinquants, laquelle précisera :

- que les enquêtes soient convoquées par la sous-commissaire pour les femmes ou, si le plaignant est un homme, par le sous-commissaire régional;

Six années plus tard :

- les femmes continuent d'être logées dans des unités à sécurité maximale dans des pénitenciers pour hommes;
- les changements organisationnels ou touchant les programmes liés à la nomination de la sous-commissaire pour les femmes qui visaient à favoriser un « courant distinct » pour les services correctionnels destinés aux femmes n'ont pas été mis à exécution;
- le Service correctionnel n'a pas publié de « plan définitif de suivi » au rapport de la juge Arbour.

La commission d'enquête Arbour a été un processus très public et très général dans son orientation. Son rapport fait date dans les services correctionnels au pays. Ses conclusions et ses recommandations ont polarisé notre attention non seulement sur les possibilités qui s'offrent dans le domaine des services correctionnels destinés aux femmes mais aussi sur l'obligation de faire preuve de transparence, d'impartialité et de responsabilité dans les opérations correctionnelles.

La réaction du Service correctionnel au rapport de la juge Arbour n'a vraiment pas été publique ni d'orientation générale. La « vision du changement » qui était nette il y a dix ans s'en trouve assombrie. On peut s'interroger sérieusement sur l'impact de la haute priorité assignée aux services correctionnels pour les femmes en 1996.

Le déplacement des femmes des pénitenciers pour hommes vers les établissements régionaux entraînera un certain nombre de difficultés à surmonter pour le Service, dans l'immédiat et à long terme. Pour les surmonter, il faudra qu'il se concentre à la fois sur les possibilités qui s'offrent aux services correctionnels destinés aux femmes et sur l'obligation de transparence, d'impartialité et de responsabilité.

- Je recommande que cette réorientation commence par :
- l'achèvement, par le Service correctionnel, d'un « plan définitif de suivi » aux recommandations de la juge Arbour, d'ici octobre 2002;
 - la distribution de ce plan aux intéressés (dans l'administration fédérale et à l'extérieur de celle-ci), d'ici novembre 2002;
 - le lancement d'une consultation publique, d'ici janvier 2003;
 - la publication d'un rapport final sur l'état des recommandations de la juge Arbour, d'ici avril 2003.

La transparence, l'impartialité et la responsabilité n'exigent rien de moins.

L'état actuel des services correctionnels pour les délinquantes sous responsabilité fédérale doit être vu dans le contexte de la « vision du changement » présentée il y a plus de dix ans par le *Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale* (*La création de choix*, 1990). Le thème central du rapport *La création de choix* est « que les besoins des femmes en matière correctionnelle sont profondément différents de ceux des hommes et que pour rendre justice aux buts visés par l'imposition d'une peine à des femmes, le système correctionnel devrait tenir compte du sexe » (Juge Arbour, 1996).

La Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston (Commission Arbour, 1995) a donné au Service correctionnel à la fois une impulsion et une tribune pour qu'il s'engage à mettre en pratique une série de principes opérationnels pour la gestion future des services correctionnels destinés aux délinquantes. En plus de faire de longs commentaires sur l'« absence troublante d'engagement de la part du Service correctionnel à l'égard des idéaux de la justice », le rapport d'avril 1996 de la juge Arbour présente une série de recommandations précises qui visent à faire en sorte que les pratiques correctionnelles répondent à l'avenir aux besoins des délinquantes.

La réaction initiale au rapport Arbour a été positive. En juin 1996, le solliciteur général a accepté l'idée maîtresse du rapport, c'est-à-dire que « le Service correctionnel est tenu de respecter la règle du droit dans l'exercice de ses responsabilités ». Le ministre a annoncé que serait créé un poste de sous-commissaire pour les femmes et que seraient apportés « les changements organisationnels ou touchant les programmes recommandés ». On a dit à l'époque de certaines recommandations du rapport « qu'il faudrait [les] étudier plus à fond avant de déterminer quelle serait la meilleure façon d'atteindre l'objectif qui sous-tend chacune d'elles ». Ces recommandations devaient être « traitées dans le cadre du plan définitif de suivi ».

Le même mois, le commissaire par intérim du Service correctionnel a déclaré que « la primauté du droit est fondamentale et primordiale dans les services correctionnels » et que « les services correctionnels pour les femmes constituent l'une des premières priorités du Service, qui exige des idées, des efforts et des approches sans pareils ».

Dans les deux mois qui ont suivi ces réactions initiales au rapport de la juge Arbour, la décision a été prise de transférer les délinquantes des établissements régionaux vers des unités à sécurité maximale dans des pénitenciers pour hommes. Vertement critiquée par le Bureau de l'enquêteur correctionnel et par d'autres, cette décision a été présentée à l'époque par le Service comme une « mesure temporaire ».

consignée, soit un élément permanent à l'ordre du jour des comités de gestion supérieure du Service.

Il y a un certain nombre d'années, j'ai recommandé que le Service prenne deux mesures à titre de premières étapes en vue de remédier à l'état défavorisé persistant des délinquants autochtones. D'abord, j'ai recommandé qu'on fasse en sorte que le point de vue des Autochtones soit amené dans toutes les délibérations des comités de gestion supérieure du Service. Ensuite, j'ai recommandé que les politiques et les procédures actuelles du Service fassent l'objet d'un examen indépendant, afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones au moment opportun.

Ma position sur ces questions est en harmonie avec les objectifs du rapport du sous-comité, lequel demandait la nomination d'un sous-commissaire pour les délinquants autochtones et l'évaluation indépendante du processus de réinsertion sociale destiné aux délinquants autochtones. Jusqu'à présent, le Service correctionnel ne s'est penché de manière raisonnable ni sur l'une ni sur l'autre mesure.

Compte tenu de la gravité de cette question et de la situation désavantageuse persistante des délinquants autochtones, je recommande, encore une fois :

- **qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit nommé à titre de membre votant permanent des comités de gestion supérieure au niveau des établissements, des régions et de l'administration centrale;**
- **que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'entier appui et la participation d'organisations autochtones.**

2. Délinquantes

Compte tenu du transfert imminent vers les établissements régionaux des détenues logées dans des unités à sécurité maximale situées dans des établissements pour hommes, les services correctionnels destinés aux femmes sont encore une fois sur le point de connaître un changement important.

1. Les délinquants autochtones

Dans son rapport de mai 2000 sur l'Examen de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, le sous-comité du Comité permanent de la justice et des droits de la personne a qualifié d'« **alarmants** » les chiffres sur les délinquants autochtones fournis par le solliciteur général.

Les effets discriminatoires de notre système de justice pénale et leurs répercussions défavorables sur les Autochtones qui ont des démêlés avec la justice sont connus depuis des décennies. Les Autochtones représentent environ 3 % de la population canadienne, mais ils occupent près de 20 % des cellules de nos pénitenciers fédéraux.

À mon point de vue, la surreprésentation des Autochtones dans le système carcéral est loin d'être le seul sujet de préoccupation lié à cette question. En effet, nous devons examiner tous les aspects de l'expérience du délinquant autochtone qui est pris en charge et détenu par le Service correctionnel du Canada. Dans un rapport publié il y a plus de dix ans, un groupe d'étude indiquait clairement que les délinquants autochtones sous responsabilité fédérale étaient moins susceptibles que les autres de bénéficier de permissions de sortir, qu'ils risquaient davantage d'être maintenus en incarcération, qu'ils passaient plus de temps derrière les barreaux que les autres détenus avant d'obtenir une libération conditionnelle, et que celle-ci était plus susceptible d'être révoquée ou suspendue. Cela continue d'être la réalité, de manière inquiétante.

Bien que le Service correctionnel recueille des données qui reflètent cette réalité, il existe très peu de preuves d'analyse ou d'instructions systématiques de la part de la direction qui portent sur ces sujets de préoccupation.

Je recommande que le Service produise, chaque trimestre, un rapport sur les délinquants autochtones axé sur les questions suivantes :

- les transfèrements;
- la mise en isolement;
- les mesures disciplinaires;
- les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;
- les renvois de l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle;
- les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

Je recommande que le rapport trimestriel sur les délinquants autochtones, lequel comprendra une analyse de l'information

d'améliorer l'efficacité de nos relations de travail, de sorte que nous puissions, en collaboration, prendre en compte les préoccupations des délinquants de façon objective, rigoureuse et rapide.

Nous n'avons pas reçu de réponse du Service correctionnel à cette lettre avant le 28 mars 2002, dernière journée de l'année visée par le présent rapport. Aucune réunion n'a été fixée pour amorcer l'examen des questions sur lesquelles il faut se pencher plus à fond.

Madame la juge Arbour, dans son rapport de 1996, a caractérisé la manière dont le Service aborde les problèmes en disant : « Trop souvent, on a nié les erreurs, on s'est défendu contre la critique et on a réagi sans vérifier si elle était fondée ou non. » J'ajouterais à cette façon de procéder : on a tardé à répondre et ignoré aussi bien la question que les engagements pris par le passé.

Certes, je continue de garder espoir, mais la réalité est que des progrès limités ont été accomplis sur le fond des questions et que les aspects précis des recommandations n'ont pas, pour la plupart, été pris en considération de manière raisonnable. Dans ces conditions, j'ai encore une fois cette année présenté un bref exposé décrivant en détail la question à l'étude accompagné de recommandations précises visant à remédier aux préoccupations qui y sont liées.

À titre d'ombudsman des services correctionnels fédéraux, le Bureau de l'enquêteur correctionnel a pour mandat de faire enquête et de s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il lui incombe également d'examiner les politiques et les pratiques correctionnelles à l'origine des plaintes, afin de cerner les carences systémiques et d'y porter remède; il doit également faire des recommandations en ce sens. Or, il ne peut pas s'acquitter de cette responsabilité sans qu'il n'y ait, de la part du Service correctionnel, un degré uniforme de réceptivité qui soit approfondi, objectif et rapide.

Introduction

J'ai conclu le rapport annuel de l'année dernière en indiquant que la réponse du Service correctionnel aux questions soulevées par le Bureau de l'enquêteur correctionnel continuait dans bien des cas de se faire beaucoup trop attendre, d'être empreinte de méfiance et de ne pas s'accompagner d'engagements fermes. J'ai aussi exprimé l'espoir que le Service saurait substituer aux examens, aux consultations et aux études à n'en plus finir des actes concrets qui remédieraient dans une mesure appréciable aux sujets de préoccupation des délinquants que nous avons signalés.

Les observations et les recommandations exposées en détail dans le rapport de l'année dernière ont été largement ignorées.

J'ai présenté mon rapport au solliciteur général et à la commissaire du Service correctionnel le 29 juin 2001. Le ministre a rendu public le rapport le 5 novembre. J'ai reçu le même jour de la sous-commissaire principale la réponse du Service correctionnel à ce rapport.

Nous avons examiné la réponse du Service correctionnel, à la suite de quoi, mon directeur exécutif a écrit à la sous-commissaire principale, le 3 décembre, pour lui dire entre autres :

Je suis franchement déçu de la réaction du Service. Comme vous le savez, on nous a d'abord indiqué au début de juillet que le Service mettrait la dernière main à sa réponse avant la fin d'août. Le fait de recevoir une copie de la réponse le même jour que le dépôt du rapport annuel n'a servi personne comme il faut.

En ce qui concerne le fond de la réponse, j'accepte volontiers le fait qu'il y a et qu'il continuera d'y avoir des questions à propos desquelles nos positions respectives sont fondamentalement différentes. Ce que je trouve difficile à accepter, c'est une réponse qui, dans une large mesure, ne parvient pas à aborder de manière raisonnable les aspects particuliers des questions ou des recommandations et qui continue de faire fi des engagements pris par le passé.

Je propose que nous rencontrions pour entamer l'examen des questions qui nécessitent une attention plus poussée.

Je conviens qu'il y a manifestement des difficultés qui nous attendent et je vous assure que mon objectif est

La grande majorité des questions soulevées par les plaintes de détenus sont abordées au niveau de l'établissement, au cours de discussions et de négociations. Dans les cas où l'on ne parvient pas à les résoudre à l'établissement, la question en jeu est portée, selon le sujet de préoccupation, à l'attention de l'administration régionale ou centrale, avec une recommandation précise pour examen et mesure corrective. Si, de l'avis de l'enquêteur correctionnel, le Service ne prend pas, à ce niveau, des mesures raisonnables en temps opportun, la question sera renvoyée au ministre et elle pourra être exposée en détail dans un rapport annuel ou spécial.

Au cours de la dernière année, le Bureau a reçu 7 993 plaintes. Ses enquêteurs ont consacré 344 jours à des enquêtes dans des pénitenciers fédéraux et ils ont procédé à plus de 2 800 entrevues de détenus et à au-delà de 1 400 autres entrevues auprès du personnel des établissements et des régions. En plus de donner suite aux plaintes, les enquêteurs rencontrent régulièrement des comités de détenus et d'autres organismes de défense des délinquants, et ils font dans chaque établissement, deux fois l'an, des visites annoncées au cours desquelles ils rencontrent tout détenu ou groupe de détenus qui souhaite les voir. Au cours de l'année visée par le présent rapport, nous avons eu plus de 300 réunions avec diverses organisations de délinquants, y compris des comités de détenus, des groupes de détenus condamnés à l'emprisonnement à vie, des associations de détenus noirs et des fraternités et sororités autochtones. Les plaintes portent encore sur des problèmes persistants dont nous avons fait état dans les rapports annuels antérieurs. On trouvera ci-après, dans la partie intitulée « Statistiques », la ventilation des plaintes, la suite qui leur a été donnée ainsi que des données sur les visites aux établissements et les entrevues.

Je tiens à profiter de l'occasion pour remercier officiellement mes employés pour le dévouement et le professionnalisme dont ils ont fait preuve dans la gestion de ce qui est parfois une charge de travail écrasante. Leur attachement envers l'équité et la raison dans le traitement des problèmes des délinquants est la pierre angulaire du maintien d'une voie de recours accessible et indépendante pour les détenus. C'est également la base à partir de laquelle sont élaborées les recommandations adressées à la commissaire du Service correctionnel et au solliciteur général. Leur contribution est inestimable.

ne peuvent ni compromettre les appels ou recours devant les tribunaux ou en vertu de toute autre loi ni être compromises par ces appels ou recours. Ces mesures visent à protéger l'intégrité de nos procédures, qu'il s'agisse d'un processus de « divulgation » ou d'une obligation au titre de la procédure, que prévoient nos processus, toutes choses qui pourraient mettre en péril notre fonction d'ombudsman.

Les observations et les constatations de l'enquêteur correctionnel, à la suite d'une enquête, ne se limitent pas à déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était contraire à la loi ou à la politique. Conformément au caractère délibérément général de son mandat d'ombudsman, l'enquêteur correctionnel peut déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était « déraisonnable, injuste, oppressant, abusivement discriminatoire, ou fondé en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait » ; ou qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé « à des fins irrégulières, pour des motifs non pertinents, compte tenu de considérations non pertinentes, ou sans fourniture de motifs ».

L'article 178 de la Loi porte que, si l'enquêteur correctionnel est d'avis qu'un problème existe, le commissaire du Service correctionnel sera informé de cette opinion et de ses motifs. L'enquêteur a toujours eu pour pratique de tenter de résoudre les problèmes par la consultation au niveau de l'établissement et de la région avant de les signaler au commissaire. Même si nous allons continuer de nous adresser aux niveaux de direction compétents à l'intérieur du Service pour le règlement des plaintes et des enquêtes, cette disposition m'oblige à porter à l'attention du commissaire en temps opportun sur les « problèmes » des délinquants qui n'ont pas été résolus.

La Loi précise également que l'enquêteur correctionnel, lorsqu'il informe le commissaire de l'existence d'un problème, peut faire toute recommandation qu'il juge utile. Même si de telles recommandations ne sont pas exécutées, conformément à son mandat d'ombudsman, l'enquêteur ne peut agir que s'il peut mener une enquête approfondie et objective sur toute la gamme des mesures administratives et présenter ses constatations et ses recommandations à une gamme tout aussi étendue de décideurs, ce qui comprend le Parlement, afin d'obtenir des correctifs raisonnables si les tentatives antérieures en ce sens ont échoué.

Une étape importante de ce processus se trouve décrite à l'article 180 de la Loi, qui oblige l'enquêteur correctionnel à informer le ministre si aucune action, qui semble à l'enquêteur convenable et indiquée, n'est prise par le commissaire dans un délai raisonnable. Les articles 192 et 193 complètent ce processus dans la mesure où ils obligent le ministre à déposer devant chaque chambre du Parlement, dans un délai prescrit, le rapport annuel et tout rapport spécial de l'enquêteur correctionnel.

L'enquêteur correctionnel est chargé, en vertu de la Partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, d'agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. Sa fonction première consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il a également l'obligation d'examiner les politiques et les pratiques du SCC donnant lieu aux plaintes afin de cerner les carences systémiques et d'y porter remède; il doit également faire des recommandations en ce sens.

L'ombudsman est essentiellement un redresseur de torts. Cela signifie qu'il lui faut aller au-delà des aspects juridiques, pratiques ou de politique du secteur de préoccupation examiné. Il doit, en connaissance de cause, exprimer une opinion objective et indépendante sur le caractère équitable des mesures prises, en vue de contrebalancer, au profit des particuliers, la force relative des institutions publiques. Cela exige également de la part des institutions visées une réponse qui soit juste, transparente et responsable.

La loi définit à dessein dans les termes les plus larges la « fonction » de l'enquêteur correctionnel :

L'enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire (du Service correctionnel) ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.

Une enquête peut être instituée en réponse à une plainte ou à l'initiative de l'enquêteur correctionnel, et ce dernier est seul habilité à décider si une enquête doit être menée et de quelle manière.

Dans le cours d'une enquête, l'enquêteur dispose d'une autorité considérable pour exiger la production d'informations, et il peut même tenir une audience officielle avec interrogatoire sous serment. L'intégrité de la fonction de l'enquêteur est protégée, et son autorité tempérée, par la stricte obligation qu'il a de limiter la divulgation des informations recueillies dans l'exercice de ses fonctions à ce qui est nécessaire pour faire avancer l'enquête et pour motiver ses conclusions et ses recommandations. De plus, la divulgation d'informations à toutes les parties est régie par les considérations et dispositions de sécurité que contiennent la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information.

Ces dispositions régissant la divulgation d'informations sont consolidées par les dispositions de la partie III de la Loi qui empêchent quiconque de citer l'enquêteur à comparaître dans des poursuites judiciaires et qui portent que nos procédures

ÉNONCÉ DE MISSION

Le Bureau de l'Enquêteur correctionnel doit maintenir une voie de recours accessible et indépendante pour les plaintes des contrevenants et formuler des recommandations en temps opportun au commissaire du Service correctionnel du Canada et au solliciteur général sur les questions qui ont fait l'objet de plaintes.

TABLE DES MATIÈRES

Énoncé de mission.....	2
Mandat.....	3
Introduction	7
1. Délinquants autochtones.....	9
2. Délinquantes	10
3. Politique relative au harcèlement sexuel	13
4. Préparation des cas et accès aux programmes	14
5. Normes et directives en matière de sécurité préventive.....	16
6. Violence dans les établissements	17
7. Blessures subies par les détenus.....	18
8. Suicides.....	20
9. Enquêtes	20
10. Unité spéciale de détention (USD)	22
11. Double occupation des cellules	23
12. Recours à la force	24
13. Accusations d'inconduite portées contre le personnel.....	26
14. Transfèrement imposé et consentement aux interventions	27
psychiatriques	27
15. Gestion du stress à la suite d'un incident critique : intervention auprès des détenus.....	28
16. Communication de renseignements à la police au moment de la libération du délinquant	29
17. Politique relative à la fouille à nu	29
18. Rémunération des détenus	30
19. Transfèrerments	32
20. Procédure de règlement des griefs des détenus.....	33
21. Délinquants âgés et jeunes contrevenants.....	35
22. Classement des délinquants condamnés à perpétuité.....	37
Conclusion	40
Récapitulation des recommandations	41
Statistiques	51

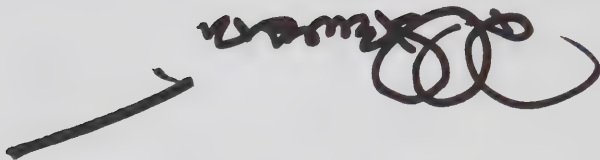
28 juin 2002

L'honorable Lawrence MacAulay
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système
correctionnel et de la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de
vous soumettre le vingt-neuvième rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.
Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes
sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,



R.L. Stewart

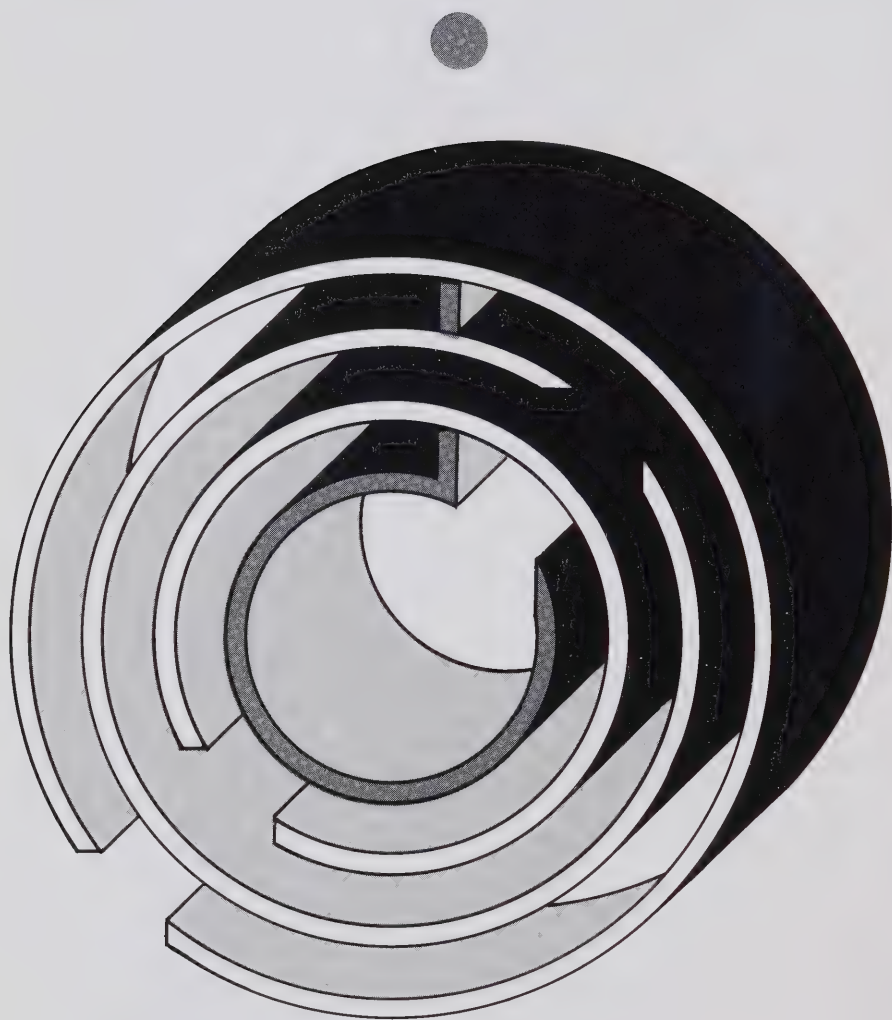
© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2002

N° de cat. JA1-2002
ISBN 0-662-66770-0

Internet : www.ocl-bec.gc.ca

RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

2001-2002



Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 2001-2002



CA1
SG20
-A56

ANNUAL REPORT
OF THE
CORRECTIONAL INVESTIGATOR

2002-2003





© Minister of Public Works and Government Services Canada 2003

Paper Version:

Cat. No. JA1-2003

ISBN 0-662-67754-4

PDF Version:

Cat. No. JA1-2003E-PDF

ISBN 0-662-35176-2

Internet: www.oci-bec.gc.ca

The photographs in this report are the work of Shane Jackson and were taken in institutions in British Columbia. We thank Mr. Jackson for his generous contribution.



The Correctional Investigator
Canada

L'Enquêteur correctionnel
Canada

P.O. Box 3421
Station "D"
Ottawa, Ontario
K1P 6L4

C.P. 3421
Succursale "D"
Ottawa (Ontario)
K1P 6L4

June 30, 2003

The Honourable Wayne Easter
Solicitor General of Canada
House of Commons
Wellington Street
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister,

In accordance with the provision of section 192 of the *Corrections and Conditional Release Act*, it is my duty and privilege to submit to you the 30th Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

R.L. Stewart
Correctional Investigator



TABLE OF CONTENTS

CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S OVERVIEW	1
WHAT WE DO.....	7
SNAPSHOT	11
MAJOR OUTSTANDING ISSUES.....	15
1. Aboriginal Offenders	17
2. Women Offenders.....	19
3. Sexual Harrassment	21
4. Case Preparation and Access to Programming.....	22
5. Inmate Injuries and the Monitoring of Institutional Violence	24
6. Investigations.....	25
7. Special Handling Unit	27
8. Double Bunking	28
9. Use of Force.....	29
10. Allegations of Staff Misconduct	31
11. Involuntary Transfer and Consent to Mental Health Interventions	32
12. Strip Search Policy.....	33
13. Inmate Financial Resources	34
14. Transfers	35
15. Inmate Grievance Procedures	36
16. Young and Elderly Offenders.....	38
17. Classification of Offenders Serving Life Sentences.....	41
FOCUS ON HEALTH SERVICES	43
ON THE HORIZON.....	51
A PROPOSAL FOR RESOLUTION	55
SUMMARY OF RECOMMENDATIONS.....	59
STATISTICS	65
RESPONSE FROM THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA TO THE 30 TH ANNUAL REPORT OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR 2002–2003	
Introduction	3
Aboriginal Offenders	4
Woman Offenders.....	5
Sexual Harassment	6
Case Preparation And Access To Programming.....	7
Inmate Injuries And The Monitoring Of Institutional Violence.....	8
Investigations.....	9

Special Handling Unit	10
Double Bunking	11
Use Of Force	12
Allegations Of Staff Misconduct	13
Involuntary Transfer And Consent To Mental Health Interventions.....	14
Strip Search Policy.....	14
Inmate Financial Resources	16
Transfers	17
Inmate Grievance Procedures	18
Young And Elderly Offenders.....	19
Classification Of Offenders Serving Life Sentences.....	20
Focus On Health Services	21
On The Horizon	24
A Proposal For Resolution.....	27

CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S OVERVIEW



The Office of the Correctional Investigator is committed to maintaining an accessible independent avenue of redress for offender complaints and to providing timely recommendations to the Commissioner of the Correctional Service of Canada and the Solicitor General which address the areas of concern raised in complaints

Our focus in implementing this Mission Statement is compliance with the law. This applies not only to our statutory goal—to resolve the problems of inmates—but also to the fundamental legal mandate of the Correctional Service of Canada—providing safe, humane custody and facilitating timely, effective reintegration in society.

In many respects, not a great deal has changed with respect to our operations and their outcomes. Once again this year my Office has endeavoured to fulfil our mandate by investigating offender complaints in a thorough, timely and impartial manner. Once again we have attempted to provide informed and reasonable recommendations, where necessary, to address offender problems at the level of CSC's organization compatible with effective resolution. Once again we have been more successful at the operational level in obtaining resolution than we have at the Headquarters level.

One new development, however, is that we have attempted to remedy the situation regarding systemic issues by two means. First we have developed a promising approach, with the cooperation of the Commissioner of Corrections, to achieving agreement on the disposition of major ongoing disputes. Second, where this mechanism is not effective, we have decided to take the further steps necessary to bring closure to them.

Everyday Operations and Results

Our staff has been successful, again this year, in addressing a significant number of offender problems at the operational level. This year we have responded to 6988 inmates inquiries or complaints and carried out 3257 investigations of various degrees of complexity. We have conducted 2451 interviews with offenders during our total

of 373 person/days of visits to institutions. CSC data reveals that 120 incidents resulting in serious injury or death occurred in 2002–2003. Pursuant to s.19 of the CCRA, we have reviewed all CSC reports of investigations into these incidents that have been referred to us. Additionally, we received information on 1127 incidents involving use of force against inmates, which we reviewed and, where necessary, have brought forward to regional and national CSC managers responsible for compliance and investigations.

An innovation this year has been our identification of four "areas of focus" as indicators of institutional performance on issues significantly affecting inmates. We have systemically acquired and reviewed data from institutions in these areas. Our objective has been to measure the effectiveness of institutions in areas that have been problematic and that fundamentally affect inmates' conditions of confinement and progress toward release. The areas of focus, identified as part of our annual planning cycle, are:

- Programming/conditional release/case preparation
- Administrative segregation
- Security classification/transfers
- Procedural fairness/redress/grievances

Our managers, Legal Counsel and Coordinators of Use of Force, Aboriginal and Women's Issues have met frequently with Correctional Service management and staff, as well as representatives from government and non-government agencies active in the field of criminal justice and human rights.

I take this opportunity to congratulate my staff on their exemplary performance of the difficult tasks that I have set for them. Their success in dealing with offender problems is a testament to the strong values, considerable skills and substantial patience that they have brought to the job.

Major Outstanding Issues

As we entered the current reporting year, as had occurred in previous years, we were faced with a number of Correctional Service responses to our recommendations (received by our Office on

September 4, 2002) that were excessively delayed, overly defensive and lacking in commitment to specific, timely action. This was disappointing, especially given my recommendation in the 2001–2002 Annual Report that the Service address specifically the substance of the issues raised. I advised the Commissioner of Corrections of these concerns on October 8, 2002 stating, in part:

“A review of your Response clearly indicates that in most cases neither the substance of the issues or the specifics of the Recommendations have been reasonably addressed. The Issues detailed in my Annual Report are significant and our interest lies in ensuring that the problems of offenders are addressed in a reasonable and timely fashion. I remain of the opinion that if there is a collective will, these Issues can be so addressed.”

I indicated to the Commissioner that I would be reviewing all outstanding issues in order to determine which matters to refer to the Minister in the absence of agreement with the Correctional Service. I invited the Commissioner to designate senior staff to discuss these matters with our Office.

The ensuing discussions indicated, however, that the issues were not about to be addressed in a reasonable and timely fashion. In my opinion the major problem lay, not at the level of the specific issues in dispute, but rather with respect to our overall operating relationship with CSC as this impacted on the success our ombudsman reporting process. Specifically, the lack of responsiveness of the Correctional Service to our findings and recommendations made it virtually impossible to focus upon, and bring resolution to, the content of our submissions. The ombuds approach anticipates that the answer will reflect the question.

Accordingly, on December 17, 2002, I wrote to the Solicitor General pursuant to s.180 of the Corrections and Conditional Release Act. I stated, in part:

“The Service's rejection of virtually all of our recommendations, and the absence of any substantive proposal for addressing the issues, represents a totally unreasonable embracing of the status quo. It further represents a failure to accept the significance of the

areas of concern detailed or an acknowledgement of their past commitments to address these matters.

My concern is that without accountability on these matters, the Correctional Service will have license to continue to ignore both the substance of the issues raised and the specifics of the recommendations provided to address these matters.”

The Solicitor General replied on February 6, 2003. I subsequently met with him to discuss the issues in greater depth and to outline our most recent efforts to bring closure to the most significant areas of concern

I am pleased to report that the Commissioner of Corrections and I have agreed on the means to attempt this closure. We have been holding a series of meetings, attended by my Executive Director and the Senior Deputy Commissioner, whose purpose has been to address the outstanding Annual Report issues. We concurred from the outset that the outcome of the meetings should be to bring final resolution to matters wherever possible and:

- where we disagree, to set out the Service's rationale for its decision in terms related to our findings and recommendations;
- where we agree, to establish plans, with definite time-frames, measurable outcomes, sound evaluation frameworks to implement our agreements.

As might be expected the process has not resulted in immediate or complete resolution of all issues. No process of negotiation is perfect. Nevertheless, we have reached consensus on some topics and in other areas we have at least set out a plan with clear undertakings as to what the Service intends to do and when.

This approach has prompted me to adjust the format of my Report on outstanding major issues. I wish to provide relevant information so that readers can understand the issues and evaluate the success of our attempts at resolution. It may also help them to understand any further steps my Office may take should agreed-upon solutions, or at least preliminary steps toward solutions, not occur.

Accordingly, for each topic I will set out:

- the brief overview of the significance of each issue for offenders from a legal and policy perspective
- how each issue stood at the beginning of the reporting year—our position and that of the Service
- the specific results of our current discussions with the Service including, where applicable, the plans adopted to deal with the problems.

Where we achieved agreement on issues, I have indicated the basic terms of these. Where we did not achieve final consensus through the process, I have recommended a basis for doing so.

I believe that we and the Service have taken the first step toward an effective review of issues. This step involves focussing on what my Office has to say, addressing this in the response and fashioning a solution that meets the valid needs of offenders in a reasonable, practicable fashion.

My staff and I undertake to do whatever we can to bring success to this process so that we can move on to even more fundamental resolution of offender problems

Nevertheless, while the above process has achieved some progress and while I hope that this will also be reflected in the Service's response to this Report, I am conscious of the need to bring matters to conclusion and not simply to pass along topics to the next Annual Report. Although I am prepared yet again to attempt resolution of these matters on specific terms, I am not prepared to re-visit topics with no reasonable expectation of success

Accordingly, if persistent areas of concern are not dealt with as recommended or as otherwise addressed, I will immediately take the measures available to resolve the dispute. These will include, if necessary, Special Reports under s.193 of the Corrections and Conditional Release Act.

New Annual Report Features

This year's Annual Report includes a number of sections that supplement our core focus on major outstanding issues.

These are intended to provide a clearer description of our day-to-day functions and challenges. Our Annual Report findings and recommendations are but one outcome of the work that we do in order to resolve problems in our ongoing operations. Accordingly we have tried to provide a flavour of our working milieu.

In addition to individual cases, we must frequently address major CSC services and programmes arising from the Corrections and Conditional Release Act and the Regulations—complex topics that do not lend themselves to specific findings or recommendations, but are nevertheless fundamental to our mandate. With this in mind I have included a section that focuses on such a key function of the Correctional Service—Health Services, and on some of the anomalies that can result from implementing the legislative mandate of that Branch in a statutory milieu where custody and security concerns predominate.

I have also provided a section on the outlook for the coming year—issues that have not yet come to a head, but which might well have become very significant by the time this Report reaches Parliament.

Finally, I have included a proposal to bring resolution to a long-standing issue that arose initially in the Recommendations of the 1995 Arbour Inquiry into events at the Prison for Women—judicial intervention, external review and accountability in corrections. I hope that this will lead to a broadly-based discussion and to measures to address these fundamental concepts.

I look forward to the comments of all readers on this year's Report.

WHAT WE DO



Established under Part III of the *Corrections and Conditional Release Act*, my Office acts as an Ombudsman for federal offenders. We investigate and attempt to bring resolution to individual offender complaints. As well, we have a responsibility to review and make recommendations on the Correctional Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaints to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

We can initiate an inquiry on the basis of a complaint or on our own initiative. We have complete discretion in deciding whether to conduct an investigation and how that investigation will be carried out.

To carry out our functions we engage in a wide range of activities. A sampling of these functions appears as a "snapshot" on page 13.

The Office addresses the vast majority of the concerns raised in complaints by inmates at the institutional level through discussion and negotiation. In those cases where a resolution is not reached at the institution, the matter is referred to regional or national headquarters, depending upon the area of concern, with a specific recommendation for further review and corrective action.

Where I believe that a matter has not been adequately addressed and requires the attention of the Commissioner of Corrections, we will report our findings and recommendations to the Commissioner pursuant to s.177 to 179 of the CCRA. That report will indicate a full informational basis for our conclusions and recommendations.

If at this level the Commissioner, in my opinion, fails to address the matter in a reasonable and timely fashion, it will be referred to the Minister and eventually may be detailed within an Annual or Special Report.

In the course of an investigation, my staff has very significant authority to enter premises and to acquire information from files or individuals. This is tempered by strict legal rules limiting our ability to

disclose information acquired. This confidentiality provides a vital assurance to persons who may wish to provide us with information. It is a hallmark of the independence of the ombudsman approach from other forms of investigation and adjudication.

We are, above all, an ombudsman agency. This involves a fundamental balancing of authority and functions which has long characterised the ombuds approach.

On the one hand our legislation arms us with operational tools and discretion to carry out thorough investigations on a broad range of offender problems.

On the other hand we may only *recommend* solutions to offender problems, albeit at all levels, from institutional staff and management, through Regional and National Headquarters staff and the Commissioner of Corrections, to the Solicitor General of Canada and, ultimately, by means of Annual or Special Reports, through the Minister to both Houses of Parliament.

As with other ombudsman agencies, this balancing gives rise to two features that underpin our effectiveness as compared to other investigative or adjudicative mechanisms:

1. Our enhanced and direct access to information permits us to bring quite timely closure to most matters, usually at the institutional level.
2. The focus on persuasion that flows from our power only to recommend means that:
 - we tend to address the most urgent and significant unresolved matters in our statutory reports; and
 - we must attempt to buttress our findings and recommendations with a thorough and, we hope, compelling review of information in support of these.

As an ombudsman agency, it will be the relevance and weight of the evidence that we provide and the clarity and strength of our conclusions that determine the outcome of our efforts.

A major focus in our work is fairness. Herein I refer, in part, to procedural fairness—ensuring appropriate offender input into the Service's considerations that may lead to adverse decisions. More important, though, I refer to *fairness in the common sense, flexible meaning of the word*. We want to see that CSC decisions take into account the needs and interests of all concerned. We believe that decisions and actions should not be coloured by pre-conceptions, "alliances", stereotypes or the

simple failure to give a matter the attention it deserves. Beyond the complexities of law and policy, I believe that this reflects Parliament's purpose in creating the Office.

If everybody's conduct is measured by an informed, balanced, impartial standard, then it is more likely that disputes will be resolved in a way that respects the rules. If the persons applying the standard are impartial and independent, *and perceived as such*, then it is more likely that they will succeed in their mission.

SNAPSHOT



It is 9:30 Eastern Time

- One of our intake workers is on the phone with the wife of an inmate in a medium security institution. The lady was denied a visit yesterday in connection with an ion scan detection. The intake worker is explaining the woman's recourse and the information that CSC must provide her in this regard.
- Another intake worker is reviewing offender telephone messages received during the previous night. He is drafting a careful description of each message to pass on to the investigator's "in" basket. If the matter is an emergency he ensures that the investigator or, in that person's absence, the Duty Officer is immediately informed of the message.
- Our Director for Quebec and Atlantic Regions is attending a meeting of the National Advisory Committee at the Special Handling Unit.
- Our Duty Officer is speaking to the Chief of Health Services at an Atlantic Region facility about an inmate who called 15 minutes ago concerning access to prescription medication for pain. The Health Service Chief explains that the inmate was listed for sick parade but missed the morning call-up for medication. The Health Services Chief undertakes to provide him with a pass to come in before 10 and to confirm the inmate's attendance by email to the Duty Officer.
- One of our Quebec Investigators is putting the final touches on a semi-annual report on areas of focus for a maximum-security institution. He is "folding in" an opinion from Counsel on an issue of administrative fairness in segregation reviews.
- Our Use of Force coordinator is reviewing a video of a movement of an inmate to segregation, using the Institutional Emergency Response Team.
- At a Prairies Region medium security institution, one of our Investigators and our Aboriginal Issues Coordinator are planning interviews with inmates

and staff for their second of four days at the institution and the adjoining minimum security facility. They expect to be there again tonight until after eight o'clock.

- Our Director of Investigations for Ontario and western Regions is on the phone with an Assistant Deputy Commissioner. He has some questions about a lockdown that took place after an incident in the yard of a maximum-security institution and the convening of a CSC Investigation on the matter.
- Our Coordinator of Corporate Services is reviewing a new Treasury Board policy on corporate planning in preparation for next week's OCI staff planning session.
- One of our Ontario Region investigators is proofing a draft de-briefing letter to the Warden prior to discussion with her Director. She has identified three systemic issues and 13 individual inmate cases that have lead to inquiries, findings and recommendations.
- Our Coordinator for Federally Sentenced Women issues is at a Regional Women's Institution preparing for a de-briefing meeting with the Warden on the issues that have arisen during her visit.
- Our Legal Counsel is reviewing a new Federal Court Order striking down a Regulation about urinalysis. He will draft a short summary and provide directions for staff on how CSC should be implementing the ruling
- The Executive Director and the Correctional Investigator are preparing for this afternoon's meeting with the Commissioner of Corrections and the Senior Deputy Commissioner on three outstanding Annual Report Issues—Inmate Pay, Case Preparation and Access to Programming.
- Our British Columbia investigator is on a plane over Lake Superior. He has 8 days of institutional visits ahead of him.

MAJOR OUTSTANDING ISSUES



ABORIGINAL OFFENDERS

Based on our review of Correctional Service data and offender complaints, it is incontestable that the disproportionate barriers to safe, timely release of aboriginal offenders constitute a continuing crisis and an embarrassment—even more so in the case of aboriginal women.

We have long advocated measures designed to bring a focus to these problems, to ensure an Aboriginal presence and perspective at the Senior Management table and cause an independent and informed review of the Service's policy and procedures as they relate to discriminatory barriers to timely reintegration.

Stemming from the focus on addressing aboriginal issues in the 2000 Speech from the Throne, the Correctional Service Executive Committee had indicated that specific measures needed to be taken to address the disadvantages of aboriginal offenders. The Commissioner indicated at that time that the Service had "to ensure initiatives created lead to results".

2001–2002 Recommendations

That the Service produce, on a quarterly basis, a Report on Aboriginal offenders focused on:

- Transfers
- Segregation
- Discipline
- Temporary Absences / Work Releases
- Detention Referrals
- Delayed Parole Reviews
- Suspension and Revocation of Conditional Release

That the quarterly Report on Aboriginal offenders, inclusive of an analysis of the information recorded, be a standing agenda item of the Service's Senior Management Committees.

Given the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders, that:

- a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, be

appointed as a permanent voting member of existing Senior Management Committees of the Correctional Service at the institutional, regional and national levels; and

- the Correctional Service's current policies and operational procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.

CSC Response

Addressing issues pertaining to the preparation of Aboriginal offenders for safe and timely release is a high priority for CSC. CSC's Report on Plans and Priorities (2002–2003) identifies its commitment to support the Government priority to reduce incarceration rates of Aboriginal peoples as identified in the Speech from the Throne (January 2002).

Although Aboriginal peoples represent only 2.8% of the Canadian population, they make up 17% of the federally incarcerated offender population. Sixty-eight percent of Aboriginal offenders are incarcerated compared to 58% of non-Aboriginal offenders. As well as having a high incarceration rate, Aboriginal peoples are less successful at meeting the requirements of preparatory reintegration mechanisms, when compared to non-Aboriginal offender population.

For example, on average, Aboriginal offenders serve 52% of their sentence before successfully accessing conditional release, while the proportion for non-Aboriginal offenders is 47%.

Research indicates that although Aboriginal offenders tend to have slightly shorter sentences, as a group, they are likely to be sentenced for serious offences, have had extensive involvement with the criminal justice system as youths/adults. As well, Aboriginal offenders present very diverse cultural needs as they come from various First Nations, Métis and Inuit peoples. They range from traditional to non-traditional in orientation and many choose urban over reserve life. As a result, correctional

interventions with Aboriginal offenders present additional challenges.

In his Report, the CI cites a ten-year-old study indicating systemic discrimination across the organization. Since then, CSC has invested heavily in culturally specific interventions. Nevertheless decisions to release must be based on risk assessments to protect public safety. We must continue to monitor our practices to improve our results.

It must be noted that some improvements have been made:

- while 68% of Aboriginal offenders are currently incarcerated, this figure is down from 73% in the 1997/1998 fiscal year.

CSC has reviewed information on Aboriginal offenders at Executive Committee meetings. Related information is available to everyone through the Corporate Reporting system, which is updated weekly.

Consistent with broader Government directions vis-à-vis the treatment of Aboriginal peoples within the criminal justice system, CSC is also identifying gaps in its Program delivery. This year, CSC will strengthen national and regional Aboriginal Advisory Committees to include a broad representation from various Aboriginal groups and geographic regions. The committees will provide additional focus and advise on approaches to improve CSC capacity to better prepare offenders for safe release to the community.

With regard to the recommendation to establish a more senior position dedicated to Aboriginal issues, CSC sees the safe reintegration of Aboriginal offenders as a shared responsibility across all levels of management within CSC and the offenders themselves as they take on the responsibility for their actions and the leadership of the community. Indeed, CSC has been fortunate to benefit from the attention and efforts of many Aboriginal leaders who have agreed to tackle the challenge of safety within their communities.

Developments in 2002–2003

We found this reply to be vague and unresponsive to our specific recommendations. There was a characteristic reference to broad intentions that

belied the fact that considerable delays had occurred in implementing programs and policy, due in great part to staffing issues within the Service's Aboriginal Issues Branch.

The response to our recommendation for a senior manager with voting authority at Executive Committee meetings did not address the need for central and consistent operational accountability.

There was no response at all to our recommendation on an independent review of discriminatory barriers to reintegration.

Our further discussions with the Service culminated in meetings with the Commissioner and the Senior Deputy Commissioner on March 21 and April 4, 2003.

Based on these meetings the Service undertook to:

- produce, beginning in June 2003, quarterly reports on key factors affecting comparative reintegration rates of Aboriginal offenders in the correctional system;
- review these reports twice a year at CSC's Executive Committee;
- review the governance structure for Aboriginal issues by June 2003 to determine if changes in reporting relationships are required;
- review and update action plans on aboriginal initiatives by May 5, 2003; and
- provide information on meetings between the Service and aboriginal organizations, especially with respect to the validity of assessment tools used to classify Aboriginal offenders for placement purposes.

As of this writing we continue to believe that there must be managers in place at all levels of CSC with direct authority to effect measures to improve the programmes and community support necessary to remedying the current disadvantages of Aboriginal offenders. This would include a senior manager who would at least report directly to the Senior Deputy Commissioner in this area in order to access the research, audit and budgetary tools necessary to obtain results. We hope that the Service's review of its governance structure will result in these changes

On the issue of review of obstacles to aboriginal offenders, the Service recently clarified that it will be conducting an evaluation of its assessment tools to determine if these are culturally biased and therefore not relevant to Aboriginal offenders. If the evaluation reveals that the tools are appropriate, then CSC will proceed to a review of the barriers that exist to effective reintegration of aboriginal offenders.

Dialogue with the community and specific evaluations of assessment tools will be helpful in addressing the disadvantages suffered by Aboriginal offenders but they will not provide the broad review that is needed as a starting point.

The mechanism for independent review of the situation of Aboriginals that was recommended by the House of Commons Sub-Committee on Review of the CCRA was the Auditor General. Currently it appears unlikely that the Auditor General will be able to conduct such a review in the foreseeable future. Accordingly, we believe another respected independent expert should be identified and tasked with conducting a review of systemic discrimination against Aboriginals.

While we acknowledge the potential benefits of the Service's undertakings of this year, I am not convinced at this time that their efforts will bring either the required focus or the independence of review needed to begin addressing the current discriminatory situation.

As I have indicated in the past the area of concern goes well beyond the over representation of

Aboriginals in federal penitentiaries. The focus is on what happens to Aboriginal offenders while in the care and custody of the Service. As of March 31, 2003 4,1% of non-Aboriginal offenders were on some form of conditional release yet only 29% of Aboriginal federal offenders were serving their sentences in the community. The picture for Aboriginal women presents an even greater discrepancy. While 60% of non-Aboriginal women are in the community only 40% of the Aboriginal women are on conditional release.

Given the continuation of discriminatory barriers to timely release for Aboriginal offenders, I reiterate my recommendations of 1999 that:

- **a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing Senior Management Committees of the Correctional Service at the institutional, regional and national levels; and**
- **the Correctional Service's current policies and operational procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.**

WOMEN OFFENDERS

My comments in last year's Report remain relevant:

"The current state of Women's Corrections at the federal level must be viewed within the context of the 'vision for change' provided more than a decade ago by the Correctional Service's Task Force on Federally Sentenced Women (Creating Choices, 1990). The central theme of 'Creating Choices' was, 'that women's correctional needs are profoundly different from men's,

and that to do justice to the aims and purposes of a sentence imposed on women, the correctional system must be gender sensitive' (Justice Arbour, 1996).

The 1995 Arbour Commission of Inquiry into Events at the Prison for Women provided both an impetus and a forum for the Correctional Service to commit to a set of operational principles for the future management of Women's Corrections. Justice Arbour's Report of April

1996, in addition to passing extensive comment on the Correctional Service's "disturbing lack of commitment to the ideals of justice", provided a series of specific recommendations designed to ensure that future correctional practices would meet the needs of women offenders.

The initial response to the Arbour Report was positive. The Solicitor General in June of 1996 accepted the Report's central premise; "that there must be respect for the rule of law by the Correctional Service in the way it carries out its responsibilities". The Minister announced that a Deputy Commissioner of Women's Corrections would be appointed and the "recommendations for related organizational and program changes" would be implemented. A number of the Report's recommendations were identified at the time as "requiring further detailed study to determine the most effective means of achieving the objective that underlies the recommendation". These recommendations were to "be dealt with as part of a final response plan".

2001–2002 Recommendations

The Arbour Commission of Inquiry was a very public and very inclusive process. The Report was a landmark for corrections in this country. Its findings and recommendations focussed our attention not only on the potential for Women's Corrections but as well on the requirement for openness, fairness and accountability in correctional operations.

The movement of women from the men's penitentiaries to the Regional Facilities will present the Service with a number of immediate and long-term challenges. To meet these challenges, there is a need for a refocusing on both the potential for Women's Corrections and the requirement for openness, fairness and accountability.

I recommend that this refocusing begin with:

- the completion of a "final response plan" by the Correctional Service on Justice Arbour's recommendations by October 2002;
- the distribution of the response plan to stakeholders (government and non-government) by November 2002;

- the initiation of a public consultation process by January 2003; and
- the issuing of a final report on the status of Justice Arbour's recommendations by April 2003.

CSC Response

Sections 4 (h) and 77 of the CCRA provide specific guidelines with respect to the care and custody of women offenders. There is ongoing consultation with key stakeholders on issues that will have an impact on women offenders.

CSC has responded to all of the recommendations in the Arbour Report that are within its jurisdiction.

Recommendations with respect to new legislative provisions on sentence administration were referred to the Department of Justice for consideration. There has been extensive discussion, consultation and reporting on action taken throughout the implementation process. Appropriate management structures are in place for the planning, execution, implementation and monitoring of recommendations targeting ongoing correctional issues.

Correctional outcomes for women offenders, for example re-offending rates of offenders under supervision, have remained fairly stable over the last 6 years. Data concerning interventions and correctional results are monitored by the Executive Committee.

Developments in 2002–2003

The Service's response on Women Offenders was at best unfocused and failed to address either the specifics of the issues raised or my recommendations.

I met with the Commissioner on April 7, 2003. We detailed our concerns as set out above and the Service made the following undertakings:

- to investigate the possibility of a public government response to the Arbour recommendations
- to determine the outcome of the Department of Justice's considerations of the Arbour recommendation with respect to legislative

mechanisms "to create sanctions for correctional interference with the integrity of the sentence".

- to determine how to update stakeholders on CSC responses to Madam Justice Arbour's recommendations

SEXUAL HARASSMENT

An improved, effective means to address offender complaints of sexual harassment has been a clear need for some time.

A key recommendation of the Arbour Commission in 1996 was that "the sexual harassment policy of the Correctional Service be extended to inmates".

Our Office has consistently found that all of the features of the Correctional Service policy on sexual harassment of employees should be present in its policy regarding offenders. In July 2001 it appeared that the Service was prepared to implement just such a measure. Its draft policy contained many of the measures that we had advocated to ensure the independence, competence, thoroughness, confidentiality, sensitivity and effectiveness of this exceptional recourse.

2001–2002 Recommendations

That the Service immediately implement a policy on the Investigation of Allegations made by an Offender of Sexual Harassment which provides:

- that investigations are convened by the Deputy Commissioner of Women or if the complainant is male the Regional Deputy Commissioner;
- that a copy of all convening orders is forwarded to this Office;
- that all members of the Board of Investigation are trained in managing sexual harassment complaints;
- that at least one Board member is from outside the Correctional Service and that all Board members are independent of the facility where the complaint was filed;
- that complainants are consulted both during the investigation and prior to finalising the report in order to provide additional information and

As of this writing we have received no response on these points.

Accordingly, I reiterate my previous recommendations pending a response.

comment which will be recorded as part of the final report;

- that a copy of all finalised reports is provided to both complainants and this Office in a timely fashion; and
- that responsive follow-up action by the convening authority is initiated in a timely fashion.

CSC Response

No form of harassment against or by staff, offenders, visitors, contractors is tolerated by CSC.

The policy documents are in place. CSC has implemented Treasury Board Policy "Resolution of Harassment in the Workplace" to address harassment prevention and resolution for staff.

Appropriate redress and resolution mechanisms (e.g., Grievance system, Office of the Correctional Investigator and the Canadian Human Rights Commission) are also in place to investigate alleged incidences of sexual misconduct and other serious allegations against offenders by staff, contract workers and volunteers.

Individual cases of allegations of sexual harassment by staff towards offenders are brought to the immediate attention of the Commissioner or the Senior Deputy Commissioner. As we have in the past, we will rely on the CI to raise allegations of sexual harassment with Wardens and district directors. No cases of sexual harassment have been reported in the last two years.

Developments in 2002–2003

This response confirmed a substantial turn-about on the part of the Service. In 2001 it had published a draft Commissioner's Directive that would have effected virtually all of our recommendations. In

effect, the draft applied the protections of the policy for staff to offenders.

We expected that the draft would be finalised in the next fiscal year and that the matter would be resolved. In September 2002, however, policy was published that reneged on the principles set out in the draft and relegated offender complaints to consideration under a minimally altered grievance procedures. In our view, few of the elements that would have provided effectiveness or independence were retained in the grievance procedure approach.

The Final Report of the Cross-Gender Monitors, released in April 2001 is consistent with the Arbour Commission recommendations. The Report, which the Service commissioned to address issues of harassment of women offenders, strongly recommended the implementation of an effective redress system and commented extensively on the Service's responsibility to ensure that complaints of harassment were independently investigated by trained individuals in a thorough and timely fashion. The Service has not yet responded to the Report.

Finally, I note that, according to the Service's own data, there were a total of 21 grievances on sexual harassment/misconduct in 2001-2002 and 12 this fiscal year.

We have raised our serious concerns with the Service on a number of occasions, culminating at

our March 31 meeting with the Commissioner and the Senior Deputy Commissioner.

The Correctional Service has taken the view that many of the elements of its policy on staff complaints are available in the grievance process, albeit not expressed as clearly as should be the case.

As of this writing we have not come to an agreement that would meet the interests of offenders and the Service on this matter. Nevertheless, we have acknowledged that it may be possible to create an investigative process under the general ambit of the Offender Complaints and Grievances system provided that these complaints are independently investigated by trained individuals in a thorough and timely fashion.

I recommend that the Correctional Service adopt in principle the same policy for harassment of offenders that it has adopted with respect to harassment of employees, subject only to such changes as are required by the fact that offenders are not employees or members of bargaining units.

I further recommend that this policy be promulgated by September 30, 2003, after due consultation of offenders and the Cross-Gender Monitors.

CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING

A prime means of achieving safe, timely reintegration of inmates into the community is the provision, at junctures that effectively anticipate intended release dates, of needed programs.

As well, it is essential that analysis and recommendations be completed by case management staff soon enough that timely decision on release can be taken.

We have found that shortcomings in both these respects have resulted in delays, especially in the case of Aboriginal offenders.

We have repeatedly recommended that these shortcomings be targeted and remedied.

2002 Recommendations

1. that the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focussed on:

- current program capacity, waiting lists and specific measures required to address any deficiencies;

- the specific reasons for delays of National Parole Board reviews and actions required to reduce the numbers;
- the reasons for the decline in unescorted temporary absences and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming; and
- the reasons for the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.

2. that this review, inclusive of detailed action plans, be finalized by November 2002.

CSC Response

Preparing offenders for safe release to the community is the mandate of the CSC.

Analyses as proposed by the OCI are achieved through regular reviews at the operational level (institutions and parole offices) as well as through more systematic reviews at the Regional and National Headquarters. In addition, forums to discuss performance are set within the CSC and between CSC and the National Parole Board.

CSC has recognized a decline in the use of measures normally associated with the successful preparation of offenders for safe release, e.g. unescorted temporary absences, work releases and discretionary forms of parole. This trend signifies that offenders are not able to meet the test of demonstrating that he/she has reduced the potential of re-offending.

CSC has taken steps to review its operating infrastructure and is planning to implement correctional regimes for specific groups of offenders. Regimes are institutional routines that will more explicitly describe behavioural/attitudinal expectations towards offenders, in terms of therapeutic programming and social interactions. They will be aimed at teaching and assisting the offender to take responsibility and accountability for his/her actions, thus preparing for safe release to the community as law-abiding citizens. More detail is outlined in the CSC Report on Plans and Priorities.

It can be expected that more focus on intervention, geared towards selected groups of offenders showing similar characteristics, will lead to better preparation for safe release.

Developments in 2002–2003

We found that the Correctional Service's reply did not address the specifics of our recommendations—a focused review of programme access and timely release based on the enumerated elements, with clear action plans and measurable objectives. Rather it identified purported changes in the profile of the inmate population as a principal obstacle to early release and advocated a future approach, the Operational Regimes system, as the main solution to the issues.

We stated last year as evidence of our concerns that:

- 53.9% of the reviews for full parole, in the 4th quarter of last year, were delayed. In the 4th quarter of 1999–2000, 42.8% were delayed;
- 72% of Aboriginal offenders are incarcerated past their full parole eligibility date; 59% of non-Aboriginal offenders are incarcerated past their full parole eligibility date;
- Suspension Warrant of Conditional Release per 100 is 13 for non-Aboriginals and 26 for Aboriginals;
- 56% of non-Aboriginals and 35% of Aboriginals during the 4th quarter of 2001–2002 reached warrant expiry without a revocation of their conditional release;
- in the 4th quarter of 1999–2000, 1,034 unescorted temporary absences and 831 work releases were recorded; in the 4th quarter of 2001–2002, the numbers were 698 unescorted temporary absences and 417 work releases; and
- the number of Aboriginal unescorted temporary absences and work releases have gone from 215 in the 4th quarter of 1999–2000 to 130 in the 4th quarter of 2001–2002.

At the time of the Service's reply, the Regime system was in the very early stages of development and its impact on our findings and recommendations was unknown. Since then, development of the regime approach in institutions has been subject to changes of focus and delays. In any case, nothing in the Regime approach nor in any change in the profile of the inmate population precluded the measures which we recommended.

In the absence of more tangible responses, I recommend:

- that the Correctional Service provide a report on its examination and conclusions with respect to the items specified in our previous recommendations by the end of October 2003; and
- that the Service provide an Action Plan by the end of December 2003 detailing the measures to be taken to address any deficiencies identified, including measurable criteria to adjudicate success of the measures.

INMATE INJURIES AND THE MONITORING OF INSTITUTIONAL VIOLENCE

The accurate and timely recording and analysis of information on institutional violence and inmate injuries, is essential to safe and humane custody.

For this reason we have repeatedly recommended improvements in the Correctional Service's capacity in these areas to ensure an appropriate level of senior management focus on these significant issues and that corrective action, where necessary, is initiated in a timely fashion.

2001–2002 Recommendations

Institutional Violence

that the Service take immediate steps to fulfil their previous commitments to the monitoring of institutional violence through:

- the implementation of an information system capable of capturing accurate and reflective data;
- the quarterly production of an analytic report on institutional violence; and
- the review of these reports by the Service's Executive Committee.

Inmate Injuries

that the Service implement a national policy on the Reporting, Recording and Review of Offender Injuries to ensure:

- the timely and accurate recording of injuries and the circumstances leading to those injuries;
- the quarterly analysis and reporting of information collected on inmate injuries; and
- the review of the quarterly reports by the Service's Executive Committee.

CSC Response

The prevention and control of violence is—as it must be—an on-going concern for correctional systems world-wide. CSC monitors and examines each incident of violence in an effort to improve measures to prevent and reduce future incidents.

CSC has recognized that current reporting mechanisms need to be improved in order to capture all the incidents related to disruptive behaviour within institutions. CSC has re-designed its reports which will be implemented by October 2002. Data quality will be closely monitored during the implementation phase

Injuries of offenders are certainly a concern of CSC. Institutional Occupational Safety Health Committees review inmate accidents as part of their mandate. To further reduce the potential for inmate and staff injuries, for the past six months, only Institutional Emergency Response Teams (IERT) or trained Cell Extraction Team members have been conducting cell extractions.

Developments in 2002–2003

We found that the response did not address the substance of the recommendations:

- the need for a comprehensive tool and procedure for the identification and review of inmate injuries and institutional violence;
- the production of quarterly analytic reports on institutional violence and inmate injuries;
- the review of these reports by the Executive Committee.

In November and December 2002 members of my staff met with CSC officials to attempt to clarify and remedy the marked discrepancies that we had observed in information on the seriousness of injuries recorded by the Service. We asked that we be forwarded investigations, as required by s.19 of the Corrections and Conditional Release Act, of a number of cases of "serious bodily injury" that the Service apparently had not sent us. As well, we sought to establish a quarterly reporting of data review by CSC's Executive Committee (EXCOM).

Through the meetings and our subsequent correspondence with the Senior Deputy Commissioner, the parties were able to agree on the need to collaborate to insure the accuracy of data and the timely referral of investigative reports on inmate death or serious injury to our Office as required by s.19 of the CCRA. Nonetheless:

- gaps still existed in the cases that were forwarded to us;
- confusion persisted on the accurate identification of seriousness of injuries;
- the analysis and use of quarterly reports by EXCOM had not been clarified; and

- there remained a need for a comprehensive mechanism to identify and report on relevant data on violence and injuries to appropriate managers.

Subsequent to my meeting with the Commissioner on this topic, the Senior Deputy Commissioner forwarded to our Office a data record which was intended to clarify the figures on which senior management conducts analyses of inmate injuries. The data on the record related to death, self-inflicted injuries, minor assaults and suicides disclosed serious discrepancies when compared to other CSC information sources. We have suggested another meeting to address these discrepancies. Pending the results of this meeting, and other discussions:

I recommend that my previous recommendations with respect to institutional violence and inmate injuries be addressed by the Correctional Service and specifically:

- that a system of quarterly reporting on violence and inmate injuries to EXCOM be implemented by the end of June 2003;
- that the Correctional Service mandate a special review of the accuracy of the data that it is able to retrieve by the end of October 2003;
- that the Service adopt a system that will identify injuries based upon the seriousness of their physical or emotional harm to the inmates involved, and not with respect to the seriousness of the circumstances in which the injuries occur; and
- that the Correctional Service establish a plan to ensure, by the end of June 2003, that all incidents of major inmate injury are investigated in a thorough and timely fashion.

INVESTIGATIONS

Safe and humane custody depends in great part on thorough, objective and timely investigation of incidents that harm or threaten the safety of both staff and inmates. Accurate information gleaned from the investigation of such incidents, if reviewed according to consistent and useful standards, can be

applied by Correctional Service managers to anticipate and prevent further harm.

We have found that the Service has lacked comprehensive tools and procedures, accurate data and clear definitions necessary to enable managers

to fulfil this function. As well, the timeliness of investigations has been a long-standing area of concern.

In the specific case of investigations of "serious bodily harm" which must be referred to our Office, under S. 19 of the Corrections and Conditional Release Act we have found that problems of definition have resulted in some cases not being brought to our attention or reasonably investigated.

2001-2002 Recommendations

- that the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans.
- that the Service monitor compliance with these timeframes and report on a quarterly basis the results to the Service's Executive Committee.
- that all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly;
- that guidelines for the determination of serious bodily injury be incorporated into the Service's policy on Investigations; and
- that all Investigative Reports into inmate deaths and serious bodily injury be provided to this Office within ten weeks of the convening of the Investigation.

CSC Response

CSC is committed to conducting timely, fair, independent, reliable and thorough investigations into incidents.

CSC is adjusting its policy framework to improve the review of incidents. Proposals from the OCI have largely been included in the adjustment.

Implementation is scheduled for October 2002.

Developments in 2002-2003

The Service promulgated in September 2002 a revised Commissioner's Directive on investigations.

The policy did seem to indicate the Service's intention to review incidents in a more coordinated and timely fashion but did not address our recommendations for:

- quarterly reports on compliance with policy timeframes;
- national review of all investigations into inmate death and bodily harm, summarized in quarterly reports;
- incorporation into policy of guidelines for determining serious bodily harm; and
- providing our Office reports on inmate death and serious harm within ten weeks of the convening of the investigations.

At meetings in November and December 2002, CSC agreed to a number of undertakings:

- to complete quarterly reports on investigations of serious bodily harm or death and to share these with us;
- to ensure that CSC Investigations Branch and this Office are advised of any serious bodily injury;
- to incorporate guidelines to clarify the definition of serious bodily injury into the revised CSC Health Services Manual; and
- to provide investigative reports pursuant to s. 19 of the CCRA (inmate death and serious bodily injury) to this Office within three months of the incident.

While these undertakings represented progress, a number of the specifics of our recommendations remained un-addressed. Moreover, as of this writing, we have not received the above noted quarterly reports or consistent notification of incidents resulting in serious bodily injury.

I therefore recommend that the Correctional Service provide the information which it has undertaken to provide and otherwise perform the measures that I recommended in my last annual Report by the end of October 2003.

SPECIAL HANDLING UNIT

The Special Handling Unit ("the SHU") represents the most restrictive level of general institutional custody within the penitentiary system. We have often questioned the need for one designated institution to house offenders who are found to be very dangerous. Our view has been that such cases could be more effectively managed in maximum-security institutions.

Our position has been reinforced by the apparent inability of the SHU to provide programming suited to the needs of its residents, in particular mental health needs, and to motivate inmates to actually participate in programs in significant numbers. Absent these elements the real function of the SHU is simply to house dangerous inmates rather than to address the danger that they represent.

2001–2002 Recommendations

that the Service's current review of the SHU policy focus on:

- the effectiveness of the SHU in meeting its current stated objective;
- the level of program participation and the relevance of current programming to the identified needs of the SHU population;
- the resource requirements necessary to meet the programming needs of the existing population;
- the appointment of an independent co-chair to sit with the Senior Deputy Commissioner as the decision-maker on SHU cases; and
- the implementation of a monthly independent review process for offenders housed in segregation awaiting transfer to the SHU.

that this SHU policy review, which was initiated in May of 2001, be finalized by July 2002.

CSC Response

The Special Handling Unit (SHU) provides an environment to incarcerate inmates who cannot associate with other inmates because of propensity for acting-out violently.

CSC takes this opportunity to note that, in fiscal year 2001–2002, the population of the SHU decreased. No inmates were released to the community directly from the SHU, as a result of reaching their Warrant Expiry Date and/or Statutory Release dates. All cases were assessed and then reviewed by the National Advisory Committee (NAC). Seventy-eight percent of the decisions to transfer an inmate from the SHU to other institutions were acted on within one month.

CSC recognizes the ongoing requirement to ensure these violent and difficult cases are managed within the law and in a manner that prepares them for safe and successful return to a maximum-security institution at the most opportune time. To assist these inmates, a specific SHU Intervention Strategy is being developed. It focuses on motivating these inmates to participate in the development of a Correctional Plan that will lead to a transfer to a maximum-security facility. These personalized interventions will be based on inmates' profiles, their participation and cooperation levels and the degree of change being achieved. Resource requirements will be considered as part of the work associated with the development and implementation of the SHU Intervention Strategy mentioned above.

The SHU currently offers programs in Relational Skills, Violence Prevention, Substance Abuse, Sex Offender Programming and individual motivation to correctional treatment. In addition, inmates are active in individual psychological therapy, school, alcoholics anonymous, aboriginal information sessions with elders, chaplaincy services and meetings with their parole officers.

CSC has amended the policy to include an external member on the National Advisory Committee.

Developments in 2002–2003

The response did not address our recommendations on the focus of the review or the resource requirements of a more effective approach. Moreover, the response did not reflect the real situation regarding the participation of a community representatives in SHU decision-making—that the Committee on

which this person sat simply advised the Senior Deputy Commissioner, the actual decision-maker. Finally, the response did not indicate whether timely reviews of inmates in segregation awaiting SHU placement were being conducted.

Since the Service's response, however, I am pleased to report that there have been positive developments.

The Service has established a procedure to require Regional reviews of the continued viability of SHU placement for inmates in segregation for more than six months awaiting transfer to the SHU. We would have preferred that this review take place more frequently and that the decision be taken by a manager at the National Headquarters level. Moreover we continue to advocate that outside input to the review be provided. Nevertheless we are prepared to monitor the effectiveness of the approach for the time being.

DOUBLE BUNKING

The Correctional Service has long recognized the importance of single cell occupancy in federal institutions. Problems of personal safety, institutional security and effective supervision necessarily arise from double occupancy.

Nevertheless the practice of double bunking has persisted for many years, due in part to limitations on physical space and insufficient staffing and in part, in our view, to an unwillingness to prioritize the problem from a management perspective.

The negative effects of double bunking are particularly acute in segregation and other non-general population areas where movement is severely restricted and inmates are confined to their cells for extended periods of time.

2001–2002 Recommendations

- that the Commissioner issue direction immediately prohibiting the practice in segregation units; and

The Service has also determined that consideration by the Senior Deputy Commissioner of decisions on SHU placements and release should take place in concert with the National SHU Advisory Committee. This body includes the community representative that the Service has introduced. As such, we believe that the requirement for outside participation in decisions has been met—albeit not necessarily on a permanent basis and not in a manner consistent with the recommendations of the House of Commons CCRA Review Sub-Committee.

I am encouraged by the current operation of the National SHU Advisory Committee and the direction provided by the Senior Deputy Commissioner. We continue to have concerns related to the programming, resource levels in support of programming and access to mental health facilities. These matters will be further reviewed with the SHU Advisory Committee and the Senior Deputy Commissioner.

- that the Service finalize plans to eliminate double bunking in all non-general population units by September of 2002.

CSC Response

The Service is making every effort to eliminate double occupancy where possible, with due regard to our mandate of public safety while exercising responsible stewardship of public funds.

CSC has made progress in eliminating double bunking in administrative segregation. Direction has been issued through policy that only in an emergency situation, the Institutional Head may make necessary exceptions to the normal accommodation policy. Plans are documented in CSC's Report on Plans and Priorities to address double-bunking in regular institutional regimes.

Developments in 2002–2003

We found that the respond failed to address our recommendation with respect to specialized units

besides segregation areas—such as reception and assessment units, where double bunking remains a major area of concern.

We as well noted in the course of our review of this matter that the Service did not have readily available current information on the level of double bunking in non-general population units.

I recommend with respect to double bunking:

- that the Service finalize plans for the elimination of double bunking in all non-general population units by September 2003;

USE OF FORCE

Once again this year the Service reports in excess of 1000 uses of force. Once again we emphasize the importance of submitting such actions to careful and objective review and analysis in order to ensure compliance with law and policy and the effective identification of systemic areas of concern.

As has been the case since 1997 all use of force videos and supporting documents are reviewed by this Office and CSC National Headquarters. CSC policy changes introduced in 2001 required a more rigorous review at the regional and national levels. Although use of force interventions have measurably improved we continue to find non-compliance with policy in the areas of:

- authorization and use of gas;
- decontamination procedures following the use of gas;
- post incident health care interventions;
- strip search and privacy procedures;
- use of force in support of mental health interventions;
- authorization and use of restraint equipment; and
- the recording and follow-up on inmate statements of inappropriate or excessive use of force.

I continue to find that the Service's current information system on use of force incidents lacks information on:

- policy violations;

- that the Service establish a reliable data base on the level of double bunking within its institutions; and
- that the Service establish policy requiring any double bunking, in non-general population units, other than in emergency circumstances of less than 48 hours, to be approved in writing by the Commissioner.

- circumstances leading to use of force;
- follow-up on allegations of excessive use of force; and
- numbers of staff and inmate injuries incurred.

As such the Service's existing Use of Force Reports, while presenting raw data on the number of incidents and type of force used, provide limited information and analysis to assist the Service in either reducing the number of incidents or addressing systemic areas of concern raised by these incidents.

2001–2002 Recommendations

that the Commissioner issue specific direction with regard to Use of Force to ensure:

- that information on injuries, policy violations and the circumstances that lead to the incident is collected;
- that a report, inclusive of this information, is provided on a quarterly basis to management committees at the regional and national levels for the purpose of identifying and addressing areas of concern;
- that the written results of the reviews undertaken by Women and Health Services sectors are provided in a timely fashion;
- that the follow-up by national managers is consistent and timely; and

- that investigations into inappropriate or excessive force are convened at the regional level and include a community board member.

CSC Response

In the interest of public, staff and offender safety, CSC is committed to ensuring that employees have the tools to do ongoing risk assessments of situations that arise. CSC introduced a Situation Management Model which articulates a risk assessment process and identifies combinations of factors that warrant different responses to ensure public, staff and offender safety.

The inappropriate application of use of force techniques is now a rare occurrence.

CSC agrees however with the CI that even better mechanisms are required to monitor and evaluate all incidents of use of force. CSC does collect and analyze information on such incidents. For example, information contained in the security module of the Offender Management System and the 'Use of Force' incident report review is analyzed by management at the institutional, regional and national levels on a case-by-case basis. CSC uses this analysis to improve its processes and continuously monitor the completeness of the data being collected.

The Security Branch, Health Services Branch and the Women Offender Sector review use of force incidents to ensure compliance and that follow-up by managers is consistent and timely. Necessary action pertaining to any violation is acted on. Timeliness of reviews by Health Services has been improving through training of additional staff to perform reviews.

Developments in 2002-2003

We found that the response did not address our specific recommendations on the need for comprehensive identification, reporting and management review of use of force information, especially in the areas of injuries and policy violations. As well the Service failed to address our recommendation that investigations into inappropriate or excessive force be convened at least at the Regional level and always include investigators from outside the Service.

Subsequent discussions with the Service indicated their intention to provide training to Health Service staff and Federally Sentenced Women staff in order to participate more effectively in use of force reviews. They also announced projected improvements in informatics tools that they said would improve their ability to monitor use of force incidents.

While significant progress has been made on the quality and consistency of the regional and national reviews of individual use of force incidents, the areas of concern identified by this Office for the most part remain works in progress.

I therefore recommend that the Correctional Service provide responses, including action plans to implement the measures referenced in my previous recommendations by October 31, 2003.

ALLEGATIONS OF STAFF MISCONDUCT

Section 93 of the CCRA requires a redress process for inmates that is timely, effective and can be used without fear of reprisal. It is essential to safe and humane custody not only that this be so but that inmates perceive it to be so.

To this I would add that an effective and utilized redress system is a necessary source of information for management purposes.

Nowhere are these considerations more important than in the case of inmate allegations that staff have committed acts that are contrary to law or to professional conduct policy.

Our Office long ago recommended that a special procedure be established to deal with these complaints—one that will permit confidential, prompt and independent review. Our view is that the normal grievance procedure is not perceived as sufficiently timely or protective of inmate complainants. Nor is it perceived by the inmate population as independent.

2001–2002 Recommendations

That a consolidated policy on the Investigation of Allegations of Staff Misconduct be developed to ensure that the process is transparent, fair and timely.

CSC Response

CSC agrees with the need for a consistent, distinct process to ensure that inmate complaints of staff misconduct are investigated in a timely, thorough and fair manner.

CSC does provide inmates with numerous mechanisms to register complaints against staff. Investigation procedures and time limits to report are already contained within a number of CSC policies. Therefore, CSC does not agree that additional policies on this issue are required.

Developments in 2002–2003

We continue to regard this redress mechanism as fundamental to the principles of the Corrections and Conditional Release Act while remaining conscious of the need not to unnecessarily duplicate and complicate existing redress mechanisms. Indeed we underlined this view in our January discussions with CSC staff on amendments to the offender complaints and grievance procedure.

I therefore recommend that the inmate grievance process be revised to provide, in the case of complaints involving staff misconduct:

- that inmates be permitted to address complaints directly to the Institutional Head (or his supervisor if the complaint is against him) in a manner concealing the nature of the complaint;
- that the institutional head personally review the complaint to determine if it is frivolous or otherwise an abuse of the process and to determine if further information is necessary before proceeding to an investigation;
- that, where the complaint is considered potentially well-founded, the institutional head authorise the investigation of the complaint by a panel composed of staff from another institution and of an independent community person;
- that the results of the investigation be reported to the Institutional Head with copy to the Regional Deputy Commissioner for review and timely response to any recommendations arising from the investigation; and
- that complainants be provided timely and ongoing access to legal counsel and be entitled, at any juncture, to refer the matter to the Police.

INVOLUNTARY TRANSFER AND CONSENT TO MENTAL HEALTH INTERVENTIONS

Correctional Service policy, supported, in our view, by the law, requires informed consent not only for actual therapeutic interventions but also for mental health assessments. Moreover, some provincial legislation requires special circumstances to exist before a patient may even be admitted to a mental health facility without the patient's consent.

CSC maintains that in order to meet its obligation to assess an offender's risk, it may subject an offender to an assessment based on passive observation and on a review of the offender's file. To this end, where an offender does not consent to a full mental health assessment, the Service asserts its right to involuntary transfer inmates to maximum-security mental health facilities, even if this represents an increase in the restrictiveness of custody.

This compromises the principles of informed consent and the least restrictive custody provisions of the CCRA. In our view, "passive assessment" could be accomplished in the institution from which the inmate is being transferred by the mental health professionals at that institution.

Prior to my last Report the Service indicated that a review of relevant policies was underway with a view to amending them to make it clear that inmate consent to risk assessments is not required where the assessments:

1. do not require the offender's active participation; and
2. are not being done for the purpose of imposing treatment.

2001-2002 Recommendations

That, pending a review of the proposed policy amendments, the policy of involuntarily transferring inmates to psychiatric facilities for the purpose of risk assessment be rescinded.

CSC Response

Risk assessment is an integral part of the case management process, essential to ensuring public safety. It is CSC's obligation to ensure that assessments are complete and relevant to the decision at hand.

In the interest of public safety, CSC's position is that risk assessments will be done even where offenders do not give their consent. This is consistent with meeting our obligations under the CCRA to provide decision-makers (whether CSC or NPB) with all relevant information.

Developments in 2002-2003

We reiterated our view that it is not necessary to transfer an inmate to a mental health facility in order to conduct a "passive" assessment. The Service responded that it "may be necessary" to do this.

We acknowledge that there could be circumstances where expertise is not available to conduct a passive assessment at an inmate's "home institution". We believe such exceptional circumstances would be rare. We believe that the Service has a heightened obligation to examine all reasonable alternatives, including alternative means of assessment, before proceeding to such an extreme measure. In this regard we believe that the Service should take special care to ensure that the inmate is informed of all relevant information on all possible options so that s/he can provide input to any decision taken.

The Service has indicated that its practice is not to effect such transfers and that it is willing to apprise our Office if ever such a transfer is being considered. Based on this undertaking, and on the above principles (wherein there is no fundamental disagreement) I am prepared to let the matter stand, reserving my option to intervene if we find that inappropriate actions are being taken.

STRIP SEARCH POLICY

Safe and humane custody and indeed compliance with fundamental freedoms set out in the Charter of Rights and Freedoms require that very intrusive procedures be carried out under very specific safeguards. This is obviously the case with strip searches of inmates and visitors and all the more so where use of force is considered in order to effect a search.

In 1999 our Office raised two cases where we believed that law and policy had been breached in effecting strip searches—one involving use of force and one involving an emergency search of all inmates in an institution. A detailing of these issues was provided in the case summaries section of my 1999–2000 Annual Report. In response to our recommendation that these incidents be reviewed by an impartial third party, the Commissioner created a Task Force with representation from our Office.

As I understood it at the time, the mandate of the Task Force was "to learn more about how strip searches are conducted across the Service" so as to identify areas of non-compliance with law and policy.

As of our last Annual Report a report had not yet been finalized.

2001–2002 Recommendation

that the Service's Task Force Report on Strip Searches be immediately released inclusive of action plans to address identified areas of concern.

CSC Response

The Service agreed that it was necessary to review the use of strip searches as a deterrent to the introduction and concealment of contraband. The Security Branch and the OCI conducted a review of the situations where strip searches occur. It was found that strip searches are indeed necessary. The OCI indicated that their concerns with regard to strip searches related to use of force are being addressed through the use of force reviews. The Report will be available in Fall 2002.

Developments in 2002–2003

The Service's response was a misrepresentation of our position with respect to strip searches and failed to address the specifics of the mandate given to the Task Force in December 2000. A detailing of our concerns has been appended to the Service's draft Report on Strip Searches.

The draft Report and Action Plan was shared with our Office in November 2002. After expressing our concerns with the content of the draft, my staff and CSC staff met again and the Service undertook to respond to the concerns that we had identified with the draft Report. Specifically:

1. It did not consider specific cases where force had been utilised in effecting strip searches, including the cases that we had submitted in raising the subject two years ago.
2. Inmates and visitors, two groups most directly affected by strip searches, were not consulted by the Working Group.
3. Section 53 of the Corrections and Conditional Release Act, which sets out criteria for emergency strip searches of all inmates in a unit or in a penitentiary, was not considered.
4. Grievances with respect to strip searches were not identified or analysed.
5. On-going breaches of policy regarding strip searches during use of force incidents have not been reviewed.
6. No time frame or plan for including information on all the elements of strip searches has been incorporated into the Service's data bank (the Offender Management System).
7. Training arising from the study has been limited to institutional managers and not provided to staff who might actually conduct searches.
8. Training materials, including a booklet on searches and a video, are not complete.

I recommend:

- that the Correctional Service address the deficiencies that we have identified with respect to the draft Report on Strip Searches; and
- that the Service:
 - a. ensure that their policies on strip searches respond to the concerns that we identified

with respect to the two incidents that we raised in 1999;

or

- b. submit these two cases to adjudication by an expert third party, as we originally recommended.

INMATE FINANCIAL RESOURCES

As I have repeatedly indicated, adequate levels of inmate pay are important for two primary reasons:

1. to combat the effects of the illicit underground economy that prevails in institutions where inmate funds are overly scarce; and
2. to provide offenders with sufficient means on release to support their successful reintegration to the community.

To address these issues our Office has repeatedly recommended that inmate allowance levels, which have not been increased in a decade and a half, be adjusted to provide adequate funds for internal purchases and release preparation.

In January 1998 the Service introduced the Millennium telephone system to address security concerns. This system increased the cost of even local calls for offenders by as much as \$1.75 per call. No measures have been taken by the Service in five years to bring the cost of calls in line with those in the community. Moreover there has been no assessment of the benefit of the Millennium system as a security mechanism.

2001–2002 Recommendations

Inmate Pay

that the Service's review of the Inmate Pay policy focus on:

- the adequacy of the current pay levels and the impact on the illicit underground penitentiary economy; and
- the adequacy of funds currently available to offenders on their release to the community.

Millennium Telephone System

that the Service provide an immediate compensation to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards.

that, if the Service is unwilling to provide a subsidy to offset the unreasonable cost of this security system to the inmate population, that immediate consideration be given to whether it is necessary to continue with the Millennium Telephone System.

CSC Response

To address the complexities of the current pay system, CSC is examining all policies related to inmate monies, pay and the management of these funds. The study will address issues raised by the CI, as well as those raised by the public. Stakeholders, including the OCI will be consulted.

In an attempt to control the cost of telephone calls, while addressing security issues, CSC asked for proposals for a new telephone system. Once the appeals of the tendering process are dealt with, the Service will proceed quickly with the implementation phase. CSC will not consider the provision of subsidies to inmates at this time—however, in cases of emergency such as serious family illness or death or for other special circumstances, CSC may authorize the use of Government telephone network lines by inmates.

Developments in 2002–2003

As to inmate pay in general, we found the response was vague as to timing and as to the specific offender problems that were the basis for our recommendation.

Nevertheless we did participate in the first round of discussions on modifications to policy on offender finances, which occurred in November 2002. The discussions were indeed very broadly based and incorporated ideas such as how allowances and access to funds could be used as incentives under the "Operational Regimes" approach.

We reiterated our specific recommendations and asked that they be considered in development of the policy. As of this writing, we have received no response.

While we recognize that a review of the nature and uses of inmate allowances in the interest of good corrections is appropriate, we are not convinced that our recommendations conflict with such a review or that they need necessarily await action on the broader policy before being implemented.

Accordingly, I recommend that the Correctional Service specifically address the issues that I specified in my previous recommendations and report on these, with proposed measures to effect necessary changes, by the end of October 2003.

With respect to the Millennium telephone system the Service continues to delay implementation of improvements to the system that would involve reasonable fees for inmates and their families.

TRANSFERS

Appropriate decisions on transfers:

- ensure that inmates will be housed at the least restrictive level consistent with safety of staff, offenders and the public; and
- promote progress toward safe and effective reintegration to the community.

These are fundamental goals of the *Corrections and Conditional Release Act*.

The thoroughness, timeliness, fairness and legal compliance of the transfer process has been a major subject of offender complaints inclusive of delays in the assessment process that takes

The expressed reason for this delay is that litigation persists with respect to the contracting out of system improvements. This is unreasonable, in my view. It perpetuates significant financial problems that affect two vital aspects of offender reintegration—community (especially family) contact and ability to accumulate funds for use on release to the community. The cost of protracted litigation is being borne by inmates and their families.

Surely the Service should recognize its obligations in these respects without further delay.

With respect to the validity of the Millennium system as a security device, we continue to have concerns as to whether the system indeed provides the benefits that it was initially implemented to address—protection of the public against unlawful or abusive use of telephones by inmates. We have never been provided cogent data on the original problem that led to implementation of the system, nor on whether the system, as costly as it is, has addressed that problem.

Accordingly, I reiterate my previous recommendations on this topic and I specifically recommend that the Service conduct an audit of the effectiveness of the Millennium system as a security device.

place when offenders are admitted to penitentiary.

In 2000–2001 the Service had undertaken to review the process but had not yet begun its audit at the time of the 2001–2002 Annual Report.

2001–2002 Recommendations

that the Commissioner:

- immediately initiate an audit on the quality of the transfer data (which for the past three years has been characterized by the Service as "in question") to determine its current validity;

- develop a framework for the assessment of the transfer process which specifically addresses the previously noted areas of concern;
- provide that framework to this Office by the end of July 2002; and
- finalize the assessment of the transfer process, inclusive of specific action plans by November of 2002.

CSC Response

The Service is committed to ensuring that its transfer process leading to inmate transfer decisions is thorough, objective and timely and the process be reasonably monitored to ensure compliance with the administrative fairness provisions detailed in the legislation.

An audit of the Transfer Process has been included in CSC's Annual Audit Plan for fiscal year 2002-2003. The audit is currently underway. The objectives and criteria for this audit reflect the OCI's concerns and were provided to the OCI as requested.

Developments in 2002-2003

We received preliminary information on the findings of the Audit on February 21, 2003 and received the final draft on May 18, 2003.

While the Audit on transfers did not address two important focuses of our concerns:

- why offenders are being housed at higher security levels than required by their security classification; and
- the quality of the data used for monitoring the transfer process, the Service has developed an action plan on a series of recommendations provided by the audit.

As well, the Service has indicated that they are developing a Management Control Framework for use by all institutions to assess legal compliance regarding transfer procedures and decisions on an ongoing basis.

At this stage, rather than repeat specific elements of our past concerns, it seems appropriate to provide the Service the opportunity to put its plans into effect. We have requested a copy of the action plans developed at the various institutions in response to the Audit's findings.

We will continue to work with the Service to ensure that its transfer process provides thorough, objective and timely decisions, consistent with the fairness provisions of the legislation and policy on transfers.

INMATE GRIEVANCE PROCEDURES

The CCRA mandates "a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders' grievances...".

For our Office this necessarily implies a system that will foster confidence in thorough, impartial review. Moreover, it means that the process must be used not only to respond to individual problems but also to take managerial measures to remedy the problems disclosed by the grievance process as a matter of policy and practice.

2001-2002 Recommendations

that:

- the Service initiate action immediately, at all levels of the procedure, to clear up the backlog of

outstanding grievances and establish procedures to ensure that grievances are addressed in a timely fashion;

- the Service issue clear policy direction to ensure, on a quarterly basis, that a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors;
- the Service's Audit Report, which was to be finalized in June of 2001, be immediately provided in its draft form to Inmate Committees for their comments;
- the Service release the review of the grievance process undertaken by the Aboriginal Issues Branch; and
- the Service re-visit its rejection of Justice Arbour's recommendations concerning senior management

accountability and external review within the grievance procedure.

CSC Response

CSC takes its legal obligation to provide a procedure for fairly and expeditiously resolving offender complaints seriously.

We agree that action must be taken. CSC is looking at more original ways to respond to the increased number of complaints by offenders. For example, CSC is exploring options to better manage multiple grievors as they submit approximately 40% of all complaints and grievances. Revisions to the inmate grievance procedure will be implemented in January 2003.

There have been efforts at the national and regional levels to address overdue grievances. Unfortunately, this fiscal year, there has been an unexpected and unprecedented increase in the volume of grievances. The third level received 25% more grievances in 2001–2002 than the previous year, while at the regional level, the increase was almost 40%.

Quarterly data reports on inmate grievances are currently produced by CSC.

The Service's Audit Report on the grievance system was finalized in June 2002. All Wardens have been instructed to provide a copy of the audit report to their respective inmate committees.

CSC is satisfied that senior management involvement in the review and determination of all grievances provides an opportunity for a final objective and fair review of those cases where offenders do not accept institutional responses.

Developments in 2002–2003

We found the response failed to address the specifics of our recommendations. Its assessment of the effectiveness of senior management involvement in grievance reviews was not grounded in measurable outcomes and made no reference either to accountability or to Madam Justice Arbour's recommendation for external review.

Subsequent discussions have centered primarily on the issue of delays. The Service indicated;

- that delays at the Regional and National Headquarters level have continued, with some improvements where concentrated efforts have been made to relieve backlogs; and
- that a number of operational measures have been established which appear promising including use of mediation techniques, development of a Knowledge Management tool and policies to better manage multiple grievors.

On January 24, 2003 we met with Service staff to discuss the draft audit of the inmate complaints and grievance system and made a number of suggestions:

- to render the system more timely;
- to provide procedural fairness with respect to all information considered in the process;
- to ensure more thorough and informed investigation and analysis of grievances;
- to enhance access to alternative dispute resolution at the institutional level;
- to provide independent dispute resolution for grievances on fundamental rights issues or on topics with Service-wide impact;
- to ensure that grievances and their outcomes are a tool for management decision-making at all levels of the Service; and
- to establish special procedures to deal with sensitive complaints regarding health services, staff misconduct and harassment.

As of this writing we await the Service's response to the specific suggestions that we raised. Accordingly, in the absence of evidence of significant change, I reiterate the points that we have made in previous years and make further recommendations on more recent topics of discussion.

I recommend that:

- by October 31, 2003, the Correctional Service finalize an **Action Plan** with realistic, measurable objectives and standards for evaluation with respect to eliminating backlogs in grievance responses on a permanent basis and that they immediately implement this plan with a view to successful completion by the end of fiscal year 2003–2004;

- the Service issue clear policy direction to ensure, on a quarterly basis, that a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors and that this reporting be in effect by the end of September 2003;
- the Service re-visit its rejection of Madam Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance procedure.

With specific regard to Madam Justice Arbour's recommendation, I further recommend that the

Service, in consultation with my Office and relevant community stakeholders, establish a pilot project for independent review of third level grievances that are of national significance or that involve fundamental issues of personal liberty, security or legal compliance.

Finally, I recommend that the Service respond to my Office's suggestions on changes to the offender complaints and grievance procedure by the end of June 2003.

YOUNG AND ELDERLY OFFENDERS

It is our continuing view that, in line with international law, minors should be legislatively barred from placement in penitentiaries.

Penitentiaries are simply an inappropriate environment for minors, and indeed for young adults, especially those who are twenty years old or younger. The penitentiary experience of these offenders has consistently borne this out. We see disproportionately high numbers of young people who reach Statutory Release without effective reintegration plans and many of them having spent significant time in segregation or other forms of isolation. In our view, the Correctional Service has failed to appropriately identify the needs of young inmates or to provide them with programming appropriate to their needs.

Elderly offenders represent a large and growing special needs group. Contrary to the case of young offenders, the needs of older offenders were well identified in the findings and recommendations of an internal report by the Correctional Service in 2000. Unfortunately there has been little progress in implementing the recommendations of this report.

Our concerns were echoed by the House of Commons Sub-Committee on Review of the Corrections and Conditional Release Act, which identified both these groups as worthy of special

focus, a finding approved in the Government's initial response and include in legislative amendment that have been tabled.

2001-2002 Recommendations

- that the Service immediately finalize their action plans and initiate implementation of the recommendations from the Report of the Elderly Offenders Division;
- that the Correctional Service and the Solicitor General urge amendments to young offender legislation that would prohibit the placement of minors in federal penitentiaries; and
- that the Correctional Service create housing, programming and case management policy and procedures to meet the specific needs of young offenders under their care.

CSC Response

CSC is committed to addressing the needs of all offenders. As the offender population ages, issues such as accommodation (institutional and community), health care, correctional program placement and employment/vocational training become more pronounced. Recommendations from the Report are being considered within CSC's plans and priorities process.

The Service recognizes the prerogative of the courts, through current legislation, to direct the federal incarceration of young offenders. CSC will continue to meet its legal obligations with respect to those young offenders who receive federal sentences. As of June 14, 2002, there were 2 offenders under 18 in CSC institutions and 1 under supervision in the community. Young offenders who are sentenced to a federal term of incarceration are assessed in a manner that takes into account their security and programming needs. The offender's age is explicitly taken into account in these assessments, and therefore in decisions on their placement, programming and case management needs.

Developments in 2002–2003

We found that the Service's response to did not address the specifics of our recommendations calling for concrete action plans that would lead to concrete programmes and policies.

Elderly and young offenders were the topic of my first meeting with the Commissioner of Corrections on Annual Report issues, on February 21, 2003.

At the meeting the Commissioner expressed the view that community based facilities were the best vehicle for addressing elderly offender needs. She indicated that the Service was engaged in discussions with the National Parole Board regarding release options for selected offenders that might require legislative change.

I support this approach and asked for further elaboration on the timeframes and options being explored in this respect.

The meeting with the Commissioner also clarified the Service's position that it did not intend to develop a comprehensive strategy with respect to older or younger offenders. Rather the Service was to conduct a comprehensive study of its capacity to deliver programmes to offenders in institutions and in the community and to examine how key characteristics, including age, affect the availability of programmes.

While again supporting this approach, we underlined the challenges with respect to older offenders that had been presented by the internal report and by a recent Health Needs Assessment.

At the same meeting the Commissioner specifically undertook to provide updated information on one topic related to elderly offenders—the creation of an adequate number of wheelchair accessible units in institutions across the country. This was a target that the Service set several years ago.

The Commissioner wrote to me in April, indicating that most objectives had been realized but some would be attained later this year.

More recently the Senior Deputy Commissioner wrote to our Executive Director and detailed Service commitments with respect to this accommodation issue as well as palliative care, reintegration options and programme development for reintegration. I found the level of specifics contained in these plans very encouraging.

Accordingly we will await word from the Service on completion of their plans. I will update the matter from our perspective in October of this year.

Regarding young offenders we underlined the continuing reality of the problems that they encounter in penitentiary—conflicts with other offenders, increased adherence to gangs, long periods of segregation and very tardy release to the community.

As a preliminary step, CSC held a meeting in June 2003, attended by a range of stakeholders, including officials from federal and provincial jurisdictions, specialists in youth corrections and legal experts in younger offender matters. The purpose of the meeting was to begin to focus on younger offender concerns and to identify practical solutions with respect to appropriate placements and programming. I believe that the meeting effectively canvassed many issues with respect to

the manner in which the federal corrections system addresses the needs of youthful offenders under the principles on the protection of youth that are provided by the Youth Criminal Justice Act, which came into force on April 1, 2003.

The Service has undertaken to make use of the proceedings to inform its subsequent approach to implementation of the new Act, potentially including, but not limited to:

- ensuring that Service policies reflect the protection of youth required under the Act
- reviewing the relevance of case management procedures as these apply to youthful offenders; and
- ensuring that the privacy of youthful offenders is respected.

As a first step in this review the Service will be meeting with representatives of the Department of Justice and our Office to consider the terms of the Youth Criminal Justice Act and how CSC will ensure compliance with applicable provisions.

We consider these very useful first steps and hope that they will lead to the improvements that we continue to recommend.

On the matter of the Service's representations at Court hearings on placement under the Youth Criminal Justice Act, we underlined our view that penitentiaries are not appropriate for these offenders. While the Service reiterated its unwillingness to take that blanket position, it is noteworthy that they appeared to be adopting a clearer position on the disadvantages of penitentiary placement. Currently there are approximately 400 younger offenders, aged 20 years or less, housed in federal penitentiaries.

The Service has agreed to identify and analyse data that will indicate whether youthful inmates are disadvantaged, compared to other inmates, with respect to important factors related to their experience in the federal system—such as access to release, successful completion of programmes and periods spent in segregation. We have offered our advice and assistance in this process and look forward to receiving the results of this effort in the very near future.

Again, this represents a useful first step—a good baseline for further measures.

We are hopeful that this matter will be resolved in the coming year.

In the meantime, we recommend:

- that the Service make use of the information arising from its June meeting, and of consultation with inmates and other community stake holders, to submit to the Executive Committee, by the end of September 2003, an action plan for coordination with other jurisdictions of placements, housing and programming of younger offenders;
- that this action plan provide measurable outcomes and time frames and an appropriate evaluation framework;
- that the action plan be based on a review of CSC policies and operations to ensure compliance with the Youth Criminal Justice Act; and
- that the Service revise the information that it provides to the Courts under the Youth Criminal Justice Act to indicate the observed negative effects on young inmates of penitentiary sentences.

CLASSIFICATION OF OFFENDERS SERVING LIFE SENTENCES

This topic has been the source of fundamental dispute between my Office and the Correctional Service ever since the policy was devised in February 2001. With the support of a number of community stakeholders, we have consistently advocated the repeal of this policy. It is contrary to law and counterproductive to effective corrections. The policy provides that offenders serving life sentences will spend at least the first two years of their sentence at a maximum-security institution.

The policy arbitrarily applies a high point value to the Custody Rating Scale evaluation of incoming offenders convicted of offences involving life sentences. Contrary to other items that are set out in this actuarial tool, there is no historical relevance to the point value imposed. It was inserted simply to ensure maximum-security placement for "lifers". This is contrary to the Corrections and Conditional Act and Regulations, which require that each offender be placed at a level of security according to a wide range of criteria.

Placement under the new policy may be overridden only in undefined exceptional circumstances by the Assistant Commissioner Correctional Operations and Programmes. In fact almost no decisions have been overridden, even where there existed, in our view, compelling reasons to reconsider.

Recommendations in 2001–2002

I recommend again that the two-year policy be rescinded in favour of a system that provides an evaluation on the need for maximum security placement that is balanced against all other factors that must be considered in determining the level of security necessary.

I further recommend that the Service ensure the existence of a fair, thorough and timely redress procedure on decisions taken under the existing policy.

CSC Response

CSC is not rescinding the policy. There are processes in place to offer redress on decisions, and to deal with exceptions.

Developments in 2002–2003

Despite our continuing finding that the policy violates the law, and despite the Correctional Service's failure to respond in a manner that addresses the clear meaning of the legislation, I see no reason to believe that the Service will rescind the policy unless required to do so by the Courts. Litigation is currently in progress on the matter so I will forego further direct efforts, reserving our entitlement to participate in any legal proceedings as I deem fit in furtherance of our mandate.

On the issue of a timely reconsideration of cases subject to the "two-year rule" we have been engaged in discussions with the Service on two topics:

- Ensuring timely and consistent review of initial classification decisions;
- Providing meaningful criteria on which to consider overrides.

To date we have made some progress but have not yet achieved consensus.

Regarding the process, our view is that the issue of whether maximum-security placement should be overridden should be decided by the senior manager who is best placed to review the policy's implementation on consistent terms.

On the basis of this discussion I recommend

- that any decision by an institutional head either to subject an inmate to the rule or to recommend override of the rule, be immediately forwarded to the Assistant Commissioner Correctional Operations and Programs (ACCOP) for his review;

- that the inmate be provided the complete reasons for the initial decision and the opportunity to make representations to the ACCOP;
- that the ACCOP provide a decision on whether to subject the inmate to the rule within 30 days of receipt of the documents on the initial decision; and
- that the inmate be entitled to grieve the ACCOP's decision to the Commissioner as a priority third level grievance.

With respect to criteria for taking override decisions we have noted a number of issues that lead to unequal consequences for offenders or that disclose significant problems related to maximum-security placement.

First, certain offenders will be admitted to federal custody already having served time in a maximum-security provincial custody. The policy discriminates against these offenders by, in effect, requiring them to remain longer in maximum security than other offenders who move more quickly to the federal system.

Second, the policy does not address the circumstances of women inmates. The secure units that

are opening at regional facilities to house women who are currently in maximum security units in men's institutions are intended to promote early integration into the general population of the institution. This is a fundamental consideration in women's programming. Serving an automatic two-year period in these units thus runs counter to their very purpose.

Third, there are many individual circumstances that render placement in maximum-security institutions inappropriate. In the period immediately preceding the implementation of the policy fully fifty percent of new inmates serving life sentences were placed in medium security. It is essential that there be a re-focusing on factors that should preclude maximum security placement—in a format to which inmates can have reference should they make representations about adverse placement decisions.

We hope that the Service will take measures at least to incorporate these considerations into the implementation of what remains a seriously flawed policy.

FOCUS ON HEALTH SERVICES



I believe that an Annual Report can go beyond the central function of attempting to resolve major areas of dispute. The Report may also describe activities of the Office that do not lend themselves to specific findings or recommendations but which may still provide an understanding of some problems of offenders and of our challenges in addressing these.

To this end I have decided to pilot a new type of account—one that focuses on one "correctional service" and examines, in context, issues that affect its success and that influence our ability to address relevant problems.

A perfect topic for this first effort is Health Services. Few branches address more basic and tangible individual offender needs while concurrently seeking to foster the wellbeing and safety of inmates, their families, staff and the public. Few functions are grounded in such fundamental, and frequently competing, legal, policy and operational considerations.

Care and Custody in the Health Services Context

Our staff interacts frequently with CSC health service staff. These are committed professionals who are attempting to do an important job in difficult circumstances. As a result we can often resolve problems that relate to the everyday provision of care quite effectively.

It is more at the level of policy and of "resourcing" of health services that we and health services staff encounter obstacles. These do not always involve disputes between our Office and Health Services. Often the issues involve the contradictions inherent in operating care-providing services in a security-oriented environment.

I think that examining some of these contradictions will provide a useful perspective on this important sector. It may help to get beyond the surface issues of retribution and rehabilitation that characterise discussions of prisons and to clarify some of the rather complex legal issues and genuine human

problems that confront offenders, corrections staff and my staff on a regular basis.

Health Services in Canadian penitentiaries are provided by Correctional Service staff or by professionals under contract to CSC. CSC operates hospitals, including mental health hospitals across the country, normally on the grounds of penitentiaries. Programs are directly funded by the Government of Canada (inmates, like members of the armed forces, are not covered by Medicare under the Canada Health Act). Each federal institution has a health service centre.

Competing purposes arise from the work situation of health service staff.

With respect to diagnosis and treatment, the Service has a duty under the CCRA:

- to provide every inmate with "essential health care" and "reasonable access to non-essential mental health care that will contribute to the inmate's rehabilitation and safe reintegration into the community";
- to implement care according to accepted professional standards;
- to perform services only with the patient's informed consent (unless s/he is deemed incapable of providing consent under applicable laws); and
- to consider the inmate's health care needs when making decisions affecting custody or release.

An added element is that CSC health service professionals and CSC hospitals are subject to provincial legislation and professional codes that govern standards of diagnosis and care and the operation of health care centres.

On the other hand, with respect to security, health service staff are employees or agents of CSC. Their services must be provided in a context where strict legislative requirements are imposed regarding custody and supervision of offenders and where relations between staff and offenders do not always provide an environment conducive to effective treatment.

I have chosen three topics that I believe exemplify the convergence of the two roles. I will examine some of the solutions that have been proposed and the obstacles to attaining them and I will provide my own view.

Confidentiality of Medical Information

The health professions in all jurisdictions require their members to safeguard this principle. Confidentiality is required not only because of the very personal nature of the treatment relationship but because there is a vital need to ensure that patients can provide relevant information to caregivers without fear of disclosure. In this sense, the principle encourages patients to seek out the care that they need.

In penitentiaries treatment, and the preservation of confidentiality, assume particular importance given the disproportionate occurrence of serious physical and mental conditions. These can affect not only offenders' ability to lead healthy, productive lives and to successfully reintegrate to the community but also the very safety of offenders, staff and ultimately the public.

Moreover, trust is at a premium in prison and inmates may be very reluctant to provide information if they have even a slight suspicion that it might be revealed to others.

Opposed to these considerations is the statutory requirement for disclosure of information where this is necessary for assessment of risk and protection of others. The Corrections and Conditional Release Act imposes clear duties on staff to protect offenders, staff and others and to provide to persons involved with the release and supervision of offenders all information relevant to these functions.

So where does the balance lie? Where an inmate confides information to a nurse— for example on an infectious disease or an obsession—do health service staff promote the treatment relationship by retaining confidentiality or do they address potential harm to others by disclosing the information?

For more than two years the Service has been grappling with policy on this matter. Our Office has provided considerable input to the policy development process.

Emerging themes appear to be:

1. A distinction should be made between information acquired for diagnosis and treatment purposes and information acquired in order to assess risk (for purposes of supervisory or release decisions). In the former case information should not be disclosed outside of the health services team. In the latter case, disclosure may be appropriate in order to address release, community supervision and other security-related concerns.
2. Despite the above, where it is reasonably believed that others may be seriously harmed if confidentiality is maintained, disclosure should take place even with respect to treatment information.

Even these basic principles have not yet been fully "signed off" by the Service as a whole. There may be legal or policy arguments for taking a more liberal or a more conservative approach to confidentiality.

Moreover, the principles themselves raise further questions of definition, degree, fairness and management, for example:

- Where is the line between "treatment" and "risk assessment"?
- How does one establish, at the time an offender is about to provide information, whether this will be considered treatment or risk assessment information?
- What should be the status of treatment information that is relevant to risk if it is acquired improperly or by chance?
- How serious and immediate must the potential harm be to justify disclosure?
- Who should make disclosure decisions?
- Where should health information be stored and how should it be protected?
- What role and influence should the patient have in decision about disclosure?

- What should the patient be told about potential disclosure before being asked to provide health information to staff in the first instance?

Our Office has taken the position:

- that health information for risk assessment should be disclosed only where the inmate, before providing the information, has been clearly advised of what will be disclosed and for what specific purposes. Any other use would be prohibited;
- that any other health information provided should simply not be disclosed without the patient's consent;
- that decisions on disclosure should be made by trained health services staff;
- that the offender in question should be permitted to make representations prior to any disclosure decision; and
- that the exceptions to the above would occur where there was a danger of immediate harm to identifiable persons if the information were not disclosed (the test adopted by the Supreme Court of Canada).

My basic rationale for taking so protective a position, besides believing that it is warranted by law, is that the greatest danger at the end of the day is the existence of a large number of untreated offenders—untreated because they refuse to confide in health professionals for fear of revelations.

As of this writing, CSC Health Services appear to be clear in their position that health information acquired for diagnosis and treatment purposes should be preserved within the Health Services team and not disclosed except in the most urgent of circumstances—where disclosure is necessary to protect others from harm. This is consistent with well-established case law on the issue.

With respect to information acquired for risk assessment purposes, Health Services believes that disclosure to appropriate decision-makers may be permitted, provided that the offender's authorization to disclose was obtained before the offender was asked to provide any information in the first instance.

It appears that the above approach is more feasible in the case of information about physical conditions

(e.g. infectious diseases), where professional norms and legal interpretations are relatively established and consistent. It is with respect to information on mental conditions that many of the issues described above arise.

I hope that the discussion of suitable policy will continue in the coming year. I hope that resolution will result at least on a process for insuring that disclosure decisions are taken carefully and only after providing offenders a reasonable opportunity to make representations on such decisions.

Infectious Diseases

I will not reiterate the disturbing statistics that underlie this topic. Suffice to say that the infectious diseases, especially HIV-AIDS and Hepatitis C, represent a significant problem in penitentiaries, far greater than in the general Canadian population, and all the more so among women inmates.

Since the 1996 report of the Expert Committee on AIDS and Prisons (ECAP), Health Services has implemented some, but not all of the Report's recommendations—making progress, albeit recently, in providing methadone therapy and in beginning to implement Action Plans to guide institutional measures to address infectious diseases.

Three of the ECAP recommendations have not been implemented, however, and these, not surprisingly, relate to the conflicting purposes that I have described above.

ECAP recommended:

- that research be done to identify measures including access to sterile injection equipment that will reduce risks associated with surreptitious use of contaminated injection equipment by inmates;
- that tattooing and piercing be made legal and available to inmates, provided by professionals or by inmates trained in safe procedures; and
- that confidentiality of information on infectious disease status of inmates be ensured and that voluntary testing of inmates be promoted.

The last point is clearly a major element of the issues that I discussed in the previous section—issues which have been addressed but have not been completely finalised.

Progress on the other two recommendations has been slower.

The Service has consistently declined to implement the concept of needle exchanges and only recently undertook to develop a framework for a pilot project on tattooing for submission to the Commissioner.

At issue here are fundamental approaches to the problem of substance abuse and its effects—treatment versus prohibition.

There is reliable information from other jurisdictions that harm reduction measures such as clean needle exchanges and safe tattooing, which address the health needs of the users, have a helpful effect on disease transmission and encourage participation in treatment.

Nevertheless, CSC staff often express fears about the use of sharp objects as weapons and there is public concern over measures that condone illegal or anti-social behaviour, especially at public expense.

In a very real way the issue becomes "What is the role of a prison?"

Our view is that it is not the role of a prison to perpetuate dangerous practices or to limit access to treatment that could benefit not only the inmate, but also the person s/he could harm if s/he is left untreated or given access to tools that carry disease.

Viewed from this perspective, I believe that the balance clearly favours of the implementation of harm reduction measures.

Danger to inmates or staff can be addressed by control of the implementation of the harm reduction measures. Herein, I do not underestimate the need for planning, care and supervision, but I believe that there exist very helpful "best practices" from other

settings where inmates have access to dangerous items (e.g. in kitchens). In any case, since inmates already have access to illicit needles or tattooing gear, the issue arises of the extent to which dangers would be increased by a regime whose object is to provide controlled and safe access to harmful devices.

As to the illegality of harm reduction, I believe that ECAP was aware of the law when it made its recommendations. Nevertheless the Committee concluded that a situation approaching a crisis existed and that, in those circumstances, the fundamental principle of security of the person must be weighed against the adverse effects of condoning activities that are sanctioned by the criminal law—activities which are occurring in any case. I share ECAP's conclusions.

Certainly the Service should be supported in its efforts to control the entry of illegal substances into penitentiaries. An essential aspect of a treatment-based health service strategy, however, is that treatment can co-exist with valid security measures. This is patently the case in this matter.

The Use of Isolation in Mental Health Care

It is an accepted practice in mental health treatment to occasionally isolate patients from others, and from various patient activities, programme-related or social. This can occur where it is perceived that interaction with others may give involve risk or where deprivation of privileges is useful to promote participation in treatment or appropriate behaviours (behaviour modification).

Resort to isolation is regulated by provincial laws and professional norms. In essence these provide:

- that the use of isolation must be authorised by a physician;
- that the entitlement to isolate a patient exists only as long as s/he consents to the treatment programme, or to this aspect of it;
- that, exceptionally, a patient may be involuntarily isolated if s/he is incapable of providing informed consent or if there is an urgent need to protect that person from harm to self or others; and

- that, in such cases, patients may have access to assistance from patient advocates or legal counsel and time-limited redress procedures must be made available.

CSC mental health facilities are governed by the same rules. The complication is that they operate within penitentiaries and are also governed by federal rules—including the laws governing segregation. These provide that inmates may be removed from association with other inmates against their will only where this is necessary for reason of personal safety or institutional security, or where the inmate has been convicted of a serious disciplinary offence. Moreover, in non-disciplinary cases, these rules provide for automatic review of segregation and for early reintegration to the general population wherever possible. As well, segregated inmates are normally entitled to the same personal effects and services as inmates in general population.

Consider some of the complications arising from these circumstances:

- To the extent that a patient does not wish to be isolated, does consent to treatment end and must any further isolation be considered segregation?
- Within a treatment program, if a staff member isolates a patient because, in fact, s/he wishes to control the patient or to protect the patient or others, is this really segregation?
- If the inmate knows that by not consenting to isolation s/he may be removed from the treatment program and returned to the parent institution, how does this affect whether s/he is really provided informed consent without duress?
- Beyond simply being able to refuse treatment, what redress mechanism should be provided where an inmate disagrees with a decision to isolate or with some condition of the isolation?

The Service has indicated that they will soon provide a policy on this matter.

I am optimistic that their approach will be to ensure that, during treatment, the initial and continual need

for isolation will be consistently reviewed and the patient will be given effective, timely opportunities to complain about any problems. Beyond this, the simple rule should be that isolation without consent, or without the patient being certified unable to provide consent, is segregation—and must be treated as such.

Conclusions

I appreciate the Service's challenge in rationalizing the apparent competing interests of security and treatment.

While I believe that security and treatment—like custody and rehabilitation—can often be mutually accommodated, I know that there will be circumstances where, forced to wear the two hats of keeper and care giver the Service will arrive at seemingly irreconcilable positions.

This raises larger questions—Could the solution be to structurally separate the staffing, management and provision of health care from the Service's other functions?—for example, to place health care under the jurisdiction of Health Canada or to create an independent operating agency for health services? Is the solution to provide clear categories to distinguish matters under the exclusive control of health services from those regulated by other staff? Or should the Service simply try to create and apply policy and practice to anticipate conflicts of purposes.

Irrespective of the option, I believe that the principle of the patient's rights to privacy and to informed consent to participation in treatment must be paramount.

Once again, we thank Health Services staff for their generally open and cooperative relationship with our staff, an attitude that has been exemplified by the positive discussions that we have had with Headquarters Health Service representatives.

ON THE HORIZON



There are a number of areas currently under discussion with the Service which are not detailed in the Major Outstanding Issues section of the Report. Although our review of these matters has not at this time resulted in specific findings and recommendations, I believe, given their significance to the offender population, that they need to be noted.

Administrative Segregation

Segregation units remain at, or near, full capacity and the number of long-term segregation cases remains unnecessarily high. It will be necessary to find new solutions, and to consider how to more effectively implement the law and policy on administrative segregation, in order to address this problem.

A long-discussed aspect of administrative segregation is the issue of independent review of placements. As I have indicated elsewhere in this Report, there is considerable expert support for this approach. The Service has just completed its trial of an "enhanced" system, involving participation in reviews by community members. The opportunity now arises to review the pilot projects and engage in a broadly based consultation on the Parliamentary Sub-Committee recommendations on independent adjudication of segregation decisions.

Infectious Diseases

With respect to the incidence and spread of HIV/AIDS and Hepatitis C in our institutions, I believe that an immediate decision is called for on the implementation of harm reduction measures such as access to clean tattooing equipment and needle exchanges. While the correctional environment presents challenges in this area there is a need for a coherent drug strategy which ensures that the health and safety of both staff and offenders is reasonably addressed.

Mental Health Treatment

The Service is currently engaged in a review of its Regional mental health facilities. This is a timely and important study given the impact of mental health problems on the care, custody and rehabilitation of offenders.

The Service is consulting us with respect to this review and I consider our input on the areas of concern associated with mental health treatment a high priority.

Evaluation of Security Information

This year the Service finally promulgated Directives on preventive security standards and guidelines. The implementation of the new policies provides us and the Service with an opportunity to examine an important function arising from the basic principles set out in the policies—the identification, evaluation and use of security information in decisions that impact offenders' level of custody and release opportunities.

ION Scanners

Issues have been raised with respect to the operation of these instruments, which detect the presence of substances on the skin or clothing of individuals, and the accuracy of the results of ION examinations. As well, there has been discussion of the role that ION scan results should play in decisions with respect to the granting of visits in institutions.

In October 2003 a formal mediation of this issue—the effectiveness of the equipment, the level of its use and its proper role in taking decisions on visits—will take place. Participants will include relevant Service staff, staff from our Office, inmate representatives and community legal experts.

Inmate Computers

In June of this year the Service decided to prohibit the purchase of computers by inmates. Given the impact of this decision on the offender population we have contacted the Service to initiate a review of this policy change and the alternatives available.

Access to Justice

Inmates' access to counsel is a growing problem. Restrictions on Legal Aid and its funding in various Provincial and Territorial jurisdictions have had the effect of reducing the scope of matters on which inmates can consult and retain counsel as well as

reducing the numbers of lawyers who are able/willing to take on inmate cases.

Access to counsel is an important entitlement for any citizen. Moreover, it is extremely important in the correctional context, where complex and important questions frequently arise. The CCRA and Regulations set out a number of provisions guaranteeing access to counsel, such as when inmates are segregated or are charged with a serious disciplinary offence. As well, the legislation provides guarantees of confidential inmate communication with lawyers. Absent the ability to actually acquire legal representation, these are hollow rights.

We believe that there is a need for a broad consultation of partners in the criminal justice system, including community and offender representatives, to see if mechanisms can be established to address the problem.

Maximum Security Institutions

In May of this year the Service instituted a review of maximum-security facilities by a team of senior

managers. The purpose of this exercise, as I understand it, is to try to develop interventions that could be effected by staff, in a context of respect for human rights, that will assist inmates in following their correctional plans toward eventual release.

Maximum security institutions have been a longtime concern for my Office. Given their emphasis on control of offender movements and activities, they tend to inhibit effective progress toward reintegration and often operate in a manner that runs counter to the CCRA principle of applying the least restrictive custody consistent with the needs of inmates.

Accordingly, we look forward to the results of the review and the ensuing discussion on its impact on these institutions.

A PROPOSAL FOR RESOLUTION
JUDICIAL INTERVENTION, EXTERNAL REVIEW AND ACCOUNTABILITY
IN CORRECTIONS



Madam Justice Arbour, in her 1996 Report on the Events at the Prison for Women, commented on the Correctional Service's failure to respect the fundamental human rights of offenders:

"I have dealt in some detail with the role played by the Correctional Investigator in this case. It is clear to me that his statutory mandate should continue to be supported and facilitated. Of all the outside observers of the Correctional Service, the Correctional Investigator is in a unique position both to assist in the resolution of individual problems, and to comment publicly on the systemic shortcomings of the Service. Of all the internal and external mechanisms or agencies designed to make the Correctional Service open and accountable, the Office of the Correctional Investigator is by far the most efficient and the best equipped to discharge that function. It is only because of the Correctional Investigator's inability to compel compliance by the Service with his conclusions, and because of the demonstrated unwillingness of the Service to do so willingly in many instances, that I recommend greater access by prisoners to the courts for the effective enforcement of their rights and the vindication of the Rule of Law."

The Arbour Report concluded that *"there was little hope that the Rule of Law will implant itself within the correctional culture without assistance and control from Parliament and the courts."* The Report provided a series of recommendations designed to inject judicial guidance and external decision making into the correctional process.

Over the intervening seven years a number of reports from a variety of sources, including persons commissioned by CSC to offer expert advice, have produced a further series of recommendations on the issues of external review and accountability. The intent of these recommendations, to borrow a phrase from Professor Michael Jackson's recent book *"Justice Behind the Walls—Human Rights in Canadian Prisons"* was *"to draw the operations of the Correctional Service of Canada into the gravitational pull of a culture that respects legal and constitutional rights"*.

To date the Service has resisted that pull and, for the most part, maintains its own orbit.

While the Service, in recent years, has made efforts to enhance its own internal mechanisms for promoting human rights and legal entitlements it continues to show an absence of willingness to be scrutinized by others.

This absence of will has been evident in the Service's response to a wide range of initiatives:

- the Arbour Commission's call for a judicial remedy against correctional interference with the integrity of a sentence;
- this Office's recommendation for an administrative tribunal to resolve disputes on issues impacting on offender rights;
- Mr. Max Yalden's, former Chief Commissioner of the Canadian Human Rights commission, recommendation that unresolved issues, between this Office and CSC concerning human rights obligations be submitted to adjudication;
- the Arbour Commission's recommendations concerning independent decision making on certain inmate grievances and segregation placements;
- the recommendations of the Parliamentary Subcommittee, Mr. Yalden, and the Service's Task Force on Administrative Segregation concerning independent adjudication of segregation cases; and
- the recommendation of the Service's Cross-Gender Monitors that an "independent body" conduct investigations of offender sexual harassment complaints.

Accountability involves both an internal and an external facet. The accountable organization must do more than optimize its focus on fundamental values and its ability to address these within its own structure and decision-making processes. It must also be open to independent oversight in order to assure persons affected by its decisions, and the larger community, that any failures of the internal processes will be reviewed and corrected before significant harm is done to the values in question, and to the perceived integrity of the organization. This is even more the case within the correctional environment where rights and liberties are often at stake.

The issues surrounding judicial intervention, external review and accountability have not to date been reasonably addressed. Therefore I propose that the discussion on those issues take place in the coming fiscal year and I offer my Office's complete cooperation in making it effective.

To this end, my Office will produce, by the end of October 2003, a Discussion Paper outlining the issues as we see them and our proposed options for resolution. We will provide wide distribution of this Paper and will invite the Service and other

participants in the criminal justice process, including government agencies, community partners and offender representatives, to present their own written views on the subject. Once these have been shared, I propose that the Service and my Office convene a broadly-based conference early in 2004 to attempt to identify measures to bring closure to the issue.

I look forward to this process and invite the Service, and other stakeholders to provide comments on how it should unfold.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS



Aboriginal Offenders

that the Service produce, on a quarterly basis, a Report on Aboriginal offenders focused on:

- Transfers
- Segregation
- Discipline
- Temporary Absences / Work Releases
- Detention Referrals
- Delayed Parole Reviews
- Suspension and Revocation of Conditional Release

that the quarterly Report on Aboriginal offenders, inclusive of an analysis of the information recorded, be a standing agenda item of the Service's Senior Management Committees.

Given the continuation of discriminatory barriers to timely release for Aboriginal offenders, I reiterate my recommendations of 1999:

- that a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing Senior Management Committees of the Correctional Service at the institutional, regional and national levels; and
- that the Correctional Service's current policies and operational procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.

Women Offenders

The Arbour Commission of Inquiry was a very public and very inclusive process. The Report was a landmark for corrections in this country. Its findings and recommendations focussed our attention not only on the potential for Women's Corrections but as well on the requirement for openness, fairness and accountability in correctional operations.

The movement of women from the men's penitentiaries to the Regional Facilities will present the Service with a number of immediate and long-term challenges. To meet these challenges, there is a need for a refocusing on both the potential for Women's Corrections and the requirement for openness, fairness and accountability.

I recommend that this refocusing begin with:

- the completion of a "final response plan" by the Correctional Service on Justice Arbour's recommendations by October 30, 2003;
- the distribution of the response plan to stakeholders (government and non-government) by November 30, 2003;
- the initiation of a public consultation process by January 2004; and
- the issuing of a final report on the status of Justice Arbour's recommendations by April 2004.

Sexual Harassment

I recommend that the Correctional Service adopt in principle the same policy for harassment of offenders that it has adopted with respect to harassment of employees, subject only to such changes as are required by the fact that offenders are not employees or members of bargaining units.

I further recommend that this policy be promulgated by September 30 2003, after due consultation of offenders and the Cross-Gender Monitors.

Case Preparation and Access to Programming

I recommend:

- that the Correctional Service provide a report on its examination and conclusions with respect to the items specified in our 2001–2002 recommendations, as set out below, by the end of October 2003; and
- that the Service provide an Action Plan by the end of December 2003 detailing the measures to be taken to address any deficiencies identified,

including measurable criteria to adjudge success of the measures.

(2001–2002 Recommendations)

that the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focussed on:

- current program capacity, waiting lists and specific measures required to address any deficiencies;
- the specific reasons for delays of National Parole Board reviews and actions required to reduce the numbers;
- the reasons for the decline in unescorted temporary absences and work release programming and the specific measures required to increase participation in this programming; and
- the reasons for the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.

Institutional Violence and the Monitoring of Inmate Injuries

I recommend :

- that a system of quarterly reporting on violence and inmate injuries to EXCOM be implemented by the end of June 2003;
- that the Correctional Service mandate a special review of the accuracy of the data that it is able to retrieve by the end of October 2003;
- that the Service adopt a system that will identify injuries based upon the seriousness of their physical or emotional harm to the inmates involved, and not with respect to the seriousness of the circumstances in which the injuries occur; and
- that the Correctional Service establish a plan to ensure, by the end of June 2003, that all incidents of major inmate injury are investigated in a thorough and timely fashion.

Investigations

CSC has agreed to a number of undertakings:

- to complete quarterly reports on investigations of serious bodily harm or death and to share these with us.

- to ensure that CSC Investigations Branch and this Office are advised of any serious bodily injury
- to incorporate guidelines to clarify the definition of serious bodily injury into the revised CSC Health Services Manual;
- to provide investigative reports pursuant to s.19 of the CCRA (inmate death and serious bodily injury) to this Office within three months of the incident;
- that the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans; and
- that all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly.

I recommend that, by the end of October 2003, the Correctional Service provide the information which it has undertaken to provide and otherwise perform the measures that I recommended in my last annual Report, including:

- that the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans;
- that the Service monitor compliance with these timeframes; and
- that all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly.

Double Bunking

I recommend:

- that the Service finalize plans for the elimination of double bunking in all non-general population units by September 2003;
- that the Service establish a reliable data base on the level of double bunking within its institutions; and
- that the Service establish policy requiring that any double bunking, in non-general population units, other than in emergency circumstances of less than 48 hours, be approved in writing by the Commissioner.

Use of Force

I recommend that the Correctional Service provide responses, including action plans to implement the measures referenced in my previous recommendations by October 31, 2003.

(2001–2002 Recommendations)

that the Commissioner issue specific direction with regard to Use of Force to ensure that:

- information on injuries, policy violations and the circumstances that lead to the incident is collected;
- a report, inclusive of this information, is provided on a quarterly basis to management committees at the regional and national levels for the purpose of identifying and addressing areas of concern;
- the written results of the reviews undertaken by Women and Health Services sectors are provided in a timely fashion;
- the follow-up by national managers is consistent and timely; and
- investigations into inappropriate or excessive force are convened at the regional level and include a community board member.

Allegations of Staff Misconduct

I recommend that the inmate grievance process be revised to provide, in the case of complaints involving staff misconduct:

- that inmates be permitted to address complaints directly to the Institutional Head (or his supervisor if the complaint is against him) in a manner concealing the nature of the complaint;
- that the institutional head personally review the complaint to determine if it is frivolous or otherwise an abuse of the process and to determine if further information is necessary before proceeding to an investigation;
- that, where the complaint is considered potentially well-founded, the institutional head authorise the investigation of the complaint by a panel composed of staff from another institution and of an independent community person;
- that the results of the investigation be reported to the Institutional Head with copy to the Regional Deputy Commissioner for review and timely

response to any recommendations arising from the investigation; and

- that complainants be provided timely and ongoing access to legal counsel and be entitled, at any juncture, to refer the matter to the Police.

Strip Search Policy

I recommend:

- that the Correctional Service address the deficiencies that we have identified with respect to the draft Report on Strip Searches;
- that the Service:
 - a. ensure that their policies on strip searches respond to the concerns that we identified with respect to the two incidents that we raised in 1999;
 - or
 - b. submit these two disputes to adjudication by an expert third party, as we originally recommended.

Inmate Financial Resources

1. General

I recommend that the Correctional Service specifically address the issues that I specified in my previous recommendations and report on these, with proposed measures to effect necessary changes, by the end of October 2003.

(2001–2002 Recommendations)

that the Service's review of the Inmate Pay policy focus on:

- the adequacy of the current pay levels and the impact on the illicit underground penitentiary economy; and
- the adequacy of funds currently available to offenders on their release to the community.

2. Millennium Telephone System

I reiterate my recommendations of last year:

- that the Service provide an immediate backdated subsidy to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards; and

- that, if the Service is unwilling to provide a subsidy to offset the unreasonable cost of this security system to the inmate population, that immediate consideration be given to whether it is necessary to continue with the Millennium Telephone System.

I specifically recommend:

- that the Service conduct an audit of the effectiveness of the Millennium system as a security device.

Inmate Grievance Procedures

I recommend:

- that by October 31, 2003, the Correctional Service finalize an Action Plan with realistic, measurable objectives and standards for evaluation with respect to eliminating backlogs in grievance responses on a permanent basis and that they immediately implement this plan with a view to successful completion by the end of fiscal year 2003–2004;
- that the Service issue clear policy direction to ensure, on a quarterly basis, that a thorough analysis of grievance data be undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors and that this reporting be in effect by the end of June 2003; and
- that the Service re-visit its rejection of Madam Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance procedure.

With specific regard to Madam Justice Arbour's recommendation, I further recommend that the Service, in consultation with my Office and relevant community stakeholders, establish a pilot project for independent review of third level grievances that are of national significance or that involve fundamental issues of personal liberty, security or legal compliance.

Finally, I recommend that the Service respond to my Office's suggestions on changes to the offender complaints and grievance procedure by the end of September 2003.

Youthful Offenders

I recommend:

- that the Service make use of the information arising from its June meeting, and of consultation with inmates and other community stake holders, to submit to the Executive Committee, by the end of September 2003, an action plan for coordination with other jurisdictions of placements, housing and programming of younger offenders;
- that this action plan provide measurable outcomes and time frames and an appropriate evaluation framework;
- that the action plan be based on a review of CSC policies and operations to ensure compliance with the *Youth Criminal Justice Act*; and
- that the Service revise the information that it provides to the Courts under the *Youth Criminal Justice Act* to indicate the observed negative effects on young inmates of penitentiary sentences.

Classification of Offenders Serving Life Sentences

I find that the policy is contrary to law and recommend that it be rescinded.

I further recommend:

- that any decision by an institutional head either to subject an inmate to the rule or to recommend override of the rule, be immediately forwarded to the Assistant Commissioner Correctional Operations and Programs for his review;
- that the inmate be provided the complete reasons for the initial decision and the opportunity to make representations to the ACCOP;
- that the ACCOP provide a decision on whether to subject the inmate to the rule within 30 days of receipt of the documents on the initial decision; and
- that the inmate be entitled to grieve the ACCOP's decision to the Commissioner as a priority third level grievance.

STATISTICS



TABLE A
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	
Administrative Segregation			
Conditions	27	42	69
Placement/Review	166	158	324
Total	193	200	393
Case Preparation			
Conditional Release	82	79	161
Post Suspension	11	11	22
Temporary Absenc	10	24	34
Transfer	41	52	93
Total	144	166	310
Cell Effects	229	200	429
Cell Placement	54	49	103
Claims Against the Crown			
Decisions	19	24	43
Processing	34	35	69
Total	53	59	112
Community Programs/Supervision	25	19	44
Conditions of Confinement	181	123	304
Correspondence	61	37	98
Death or Serious Injury	3	4	7
Decisions (General) - Implementation	19	10	29
Diet			
Medical	7	17	24
Religious	11	10	21
Total	18	27	45
Discipline			
ICP Decisions	6	9	15
Minor Court Decisions...	8	5	13
Procedures	32	20	52
Total	46	34	80
Discrimination	14	10	24
Employment	85	60	145
File Information			
Access - Disclosure	64	40	104
Correction	147	64	211
Total	211	104	315

TABLE A (cont'd)
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	
Matters			
Access	32	49	81
Pay	52	50	102
Total	84	99	183
Food Services	30	20	50
Grievance Procedure	142	147	289
Health and Safety - Worksite	6	3	9
Ion Scan	9	9	18
Health Care			
Access	194	361	555
Decisions	90	200	290
Total	284	561	845
Mental Health			
Access	4	20	24
Programs	3	7	10
Total	7	27	34
Methadone	7	11	18
Official Languages	3	8	11
Operation/Decisions of the OCI	25	10	35
Penitentiary Placement	90	27	117
Programs			
Access	75	102	177
Quality/Content	10	3	13
Total	85	105	190
Release Procedures	52	25	77
Request for Info	151		151
Safety/Security of Offender(s)	66	109	175
Search and Seizure	40	39	79
Security Classification	90	66	156
Sentence Administration - Calculation	24	16	40
Staff Responsiveness	260	117	377
Telephone	59	93	152
Temporary Absence Decision	45	72	117

TABLE A (cont'd)
CONTACTS ⁽¹⁾ BY CATEGORY

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R ⁽²⁾	INV ⁽³⁾	
Transfer			
Decision – Denials	111	99	210
Implementation	79	87	166
Involuntary	168	112	280
Total	358	298	656
Urinalysis	15	10	25
Use of Force	14	28	42
Visits			
General	140	166	306
Private Family Visits	60	89	149
Total	200	255	455
Outside Terms of Reference			
Conviction/Sentence – Current Offence	14	-	14
Immigration/Deportation	5	-	5
Legal Counsel – Quality	5	-	5
Outside Court – Access	22	-	22
Parole Decisions	182	-	182
Police Actions	10	-	10
Provincial Matter	11	-	11
GRAND TOTAL	3731	3257	6988

(1) See Glossary.

(2) I/R: Immediate Response - see Glossary.

(3) INV: Investigation - see Glossary.

GLOSSARY

- Contact:** Any transaction regarding an issue between the OCI and an offender or a party acting on behalf of an offender. Contacts may be made by telephone, facsimile, letter, and during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.
- Immediate Response:** A contact where the information or assistance sought by the offender can generally be provided immediately by the OCI's investigative staff.
- Investigation:** A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.

TABLE B
CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution	Number of contacts	Number of interviews	Number of days spent in institution
Women's Facilities			
Edmonton Women's Facility	65	31	5
Regional Reception Centre (Québec)	28	8	3
Grand Valley	88	23	5
Isabel McNeill House	2	0	0
Joliette	34	11	4
Okimaw Ohci Healing Lodge	10	4	2
Nova	34	18	3
Regional Psychiatric Centre (Prairies)	19	7	2
Saskatchewan Penitentiary	28	9	5
Springhill	49	22	6
Total	357	133	35
ATLANTIC			
Atlantic	159	95	16
Dorchester	286	112	13
Springhill	106	34	7
Westmorland	18	4	3
Region Total	569	245	39
ONTARIO			
Bath	108	33	6
Beaver Creek	35	14	3
Collins Bay	123	57	8
Fenbrook	190	65	10
Frontenac	69	35	4
Joyceville	199	52	7
Kingston Penitentiary	392	101	14
Millhaven	271	79	15
Pittsburgh	20	10	1
Regional Treatment Centre	34	4	2
Warkworth	373	53	9
Region Total	1,814	503	79
PACIFIC			
Elbow Lake	13	5	2
Ferndale	47	17	3
Kent	273	58	6
Matsqui	115	23	6
Mission	71	28	4
Mountain	225	66	8

TABLE B (cont'd)
CONTACTS BY INSTITUTION

Region/Institution	Number of contacts	Number of interviews	Number of days spent in institution
Regional Health Centre			
William Head	69	19	6
Region Total	70	23	3
	883	239	38
PRAIRIE			
Bowden	173	66	12
Drumheller	160	68	10
Edmonton	482	123	17
Grande Cache	108	19	2
Pê Sâkâstêw Centre	19	10	3
Regional Psychiatric Centre	87	24	3
Riverbend	14	8	1
Rockwood	23	4	2
Saskatchewan Penitentiary	294	48	8
Stony Mountain...	192	69	12
Region Total	1,552	439	70
QUEBEC			
Archambault	187	66	9
Cowansville	159	95	14
Donnacona	160	93	13
Drummondville	184	89	10
Federal Training Centre	114	36	6
La Macaza	143	141	10
Leclerc	146	80	9
Montée St-François	48	25	4
Port Cartier	268	109	18
Regional Reception Centre/SHU Québec	150	139	16
Ste-Anne des Plaines	30	19	3
Region Total	1,589	892	112
	6,764	2,451	373
GRAND TOTAL			

TABLE C
COMPLAINTS AND INMATE POPULATION – BY REGION

Region	Total number of contacts ^(*)	Inmate population ^(**)
Atlantic	674	1,192
Quebec	1,731	3,123
Ontario	1,963	3,398
Prairies	1,698	3,032
Pacific	911	1,845
TOTAL	6,977	12,590

(*) Excludes 11 contacts from provincial institutions.

(**) As of March 2003, according to the Correctional Service of Canada's Offender Management System.

TABLE D
DISPOSITION OF CONTACTS BY CASE TYPE

CASE TYPE	Disposition	Number of complaints
Immediate Response	Information given	2,111
	Outside mandate	249
	Referral	1,165
	Withdrawn	206
Total		3,731
Investigation	Information given	1,769
	Not supported	288
	Pending	86
	Referral	608
	Resolution facilitated	391
	Unable to resolve	43
Total	Withdrawn	72
		3,257
GRAND TOTAL		6,988

TABLE E
AREAS OF CONCERN MOST FREQUENTLY IDENTIFIED BY OFFENDERS

TOTAL OFFENDER POPULATION

Health Care	845
Transfer	656
Visits and Private Family Visits	455
Cell Effects	429
Administrative Segregation	393
Staff Responsiveness	377
File Information (Access, Correction and Disclosure)	315
Case Preparation	310
Conditions of Confinement	304
Grievance Procedure	289

ABORIGINAL OFFENDERS

Transfer	110
Health Care	96
Visits and Private Family Visits	76
Staff Responsiveness	57
Administrative Segregation	57
Case Preparation	56
Conditions of Confinement	53
Cell Effects	53
File Information (Access, Correction and Disclosure)	47
Programs/Services	42

WOMEN OFFENDERS

Health Care	67
Transfer	34
Cell Effects	34
Case Preparation	31
Visits and Private Family Visits	25
Staff Responsiveness	22
Conditions of Confinement	21
File Information (Access, Correction and Disclosure)	20
Temporary Absence - Decision	18
Parole Decisions	16

RESPONSE FROM THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA
TO THE 30TH ANNUAL REPORT
OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR

2002-2003

2003-10-01

INTRODUCTION

The purpose of the Correctional Service of Canada (CSC) within the broader justice system is set out in the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA).

CSC contributes to the maintenance of a just, peaceful and safe society by:

- “carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and
- assisting in the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.”

CSC is also guided by numerous other Acts, regulations, policies, and international conventions (approximately 60) in the delivery of its service.

The profile of offenders admitted to federal penitentiaries is presenting deeper challenges. Indeed, there is an increased prevalence of severe substance abuse and mental health problems and a growing number of offenders involved in organized crime or with previous youth or adult court convictions. Therefore, more focussed tools and strategies are required to prepare offenders for their eventual safe re-entry to the community.

Gradual and controlled release of offenders to the community, when it is safe to do so and with proper supervision and support, is effective in ensuring the safety of our communities. Criminological research repeatedly demonstrates that Canada’s approach, outlined in the CCRA, works. This approach of focussing on contributing to safe communities is founded in Canadian values of rule of law and respect for human dignity. It is based on the belief that people can change.

Valid and reliable assessment tools allow CSC to identify needs and risk and develop and deliver research-based programs and treatments to reduce the likelihood of offenders re-committing crimes following release. Offenders come from communities and the majority will one day return to the community. CSC’s interventions assist the offenders to become law-abiding citizens.

Also essential to offender safe reintegration are citizens who are engaged in supportive activities and communities that offer programs and services to offenders, whether under supervision or after sentence completion.

To achieve effective and positive solutions to the challenges CSC faces, it requires the engagement of Canadians and key partners, such as the Correctional Investigator, in the development of criminal justice policy through the implementation and operation of its initiatives. Over the past year, I have met with key officials of the Office of the Correctional Investigator to discuss issues of mutual concern and to develop joint resolutions where possible. These senior level meetings have been productive and reflect the desire of both CSC and the Correctional Investigator (CI) to ensure that the issues raised by offenders are resolved.

The CI provides good advice and recommendations and as you will note through our Response, most of the CI’s recommendations have been accepted in full or in principle and we have proposed viable alternatives where necessary.

The following presents the recommendations raised by the CI and CSC’s response to each of those issues.

ABORIGINAL OFFENDERS

CI Recommendations

1. That the Service produce, on a quarterly basis, a Report on Aboriginal offenders focused on:
 - Transfers
 - Segregation
 - Discipline
 - Temporary Absences / Work Releases
 - Detention Referrals
 - Delayed Parole Reviews
 - Suspension and Revocation of Conditional Release
2. That the quarterly Report on Aboriginal offenders, inclusive of an analysis of the information recorded, be a standing agenda item of the Service's Senior Management Committees.

Given the continuation of discriminatory barriers to timely release for Aboriginal offenders, I reiterate my recommendations of 1999 that:

3. A Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, be appointed as a permanent voting member of existing Senior Management Committees of the Correctional Service at the institutional, regional and national levels.
4. The Correctional Service's current policies and operational procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.

CSC Response

Context

The Aboriginal population presents specific challenges with respect to providing effective corrections. Aboriginal people make up only 2% of the Canadian adult population, while account for 15% of all federal offenders in institutions and in communities. Fifty percent (50%) of Aboriginal offenders are from First Nations, 34% are North American Indians, 14% are Métis, and 2% are Inuit. As a group, Aboriginal offenders are more likely to be incarcerated for a violent offence, have much higher needs (relating to employment and education, for example) and have had more extensive involvement with the criminal justice system as youths. An extremely high percentage of Aboriginal offenders report early drug and/or alcohol use (80%), physical abuse (45%), parental absence or neglect (41%), and poverty (35%) in their family backgrounds. Moreover, Aboriginal offenders suffer from a higher incidence of health problems.

Although CSC cannot directly affect the overall rate of incarceration, it has a role to play in reducing re-incarceration and partnering with communities in the development of innovative, community-based approaches for offender healing and reintegration. Over the last few years, there has been limited progress in reducing rates of re-incarceration of Aboriginal offenders despite CSC's collaborative approaches with communities and advisors in the development, implementation and evaluation of offender programming. The Commissioner's National Aboriginal Advisory Committee (NAAC) was revitalized with new membership, and plays an important role in assisting CSC with the vision for Aboriginal Corrections. CSC is working in partnership with Aboriginal communities, their leaders and other criminal justice partners to reduce the over-representation of Aboriginal offenders in the

justice system. These initiatives are essential for effective corrections and for maintaining public safety.

CSC's 2003–2004 *Report on Plans and Priorities* has once again highlighted the importance of effective corrections for Aboriginal Offenders. Priorities include the following:

- improve potential for rehabilitation through more integrated and targeted interventions and programming;
- implement restorative justice approaches that foster conflict resolution and the healing of offenders, victims, their families and their communities; and
- enhance the role of Aboriginal communities in providing effective alternatives to incarceration, such as healing lodges, and community supervision.

In respect of the CI recommendations, CSC has undertaken the following action:

1. CSC agrees with the recommendation to produce a quarterly Report on Aboriginal Offenders. Accordingly, CSC is producing its first quarterly report that addresses the indicators raised by the CI. The first report will be completed by September 30, 2003.

2. CSC's Executive Committee formally reviews the progress on Aboriginal Initiatives twice a year.
3. Effective in the spring of 2003, the CSC Senior Deputy Commissioner (SDC) is accountable for all Aboriginal-related matters. The SDC brings Aboriginal-related issues to the attention of senior management of CSC for timely review and appropriate action.
4. CSC is moving toward a "knowledge management" approach that allows provision of just-in-time access to information to support knowledge-based decision-making. By March 31, 2004, CSC will integrate all issues and practices on those policies specific to Aboriginal offenders, focusing on those where barriers have been identified. The NAAC and the National Advisory Working Group will continue to be the principle fora for reviewing, advising and providing guidance for activities and related policy changes on Aboriginal issues. Given the above, and the numerous interventions in development for Aboriginal offenders, CSC does not see the need to conduct an independent review.

WOMEN OFFENDERS

CI Recommendations

The Arbour Commission of Inquiry was a very public and very inclusive process. The Report was a landmark for corrections in this country. Its findings and recommendations focussed our attention not only on the potential for Women's Corrections but as well on the requirement for openness, fairness and accountability in correctional operations.

1. The movement of women from the men's penitentiaries to the Regional Facilities will present the Service with a number of immediate and long-term challenges. To

meet these challenges, there is a need for a refocusing on both the potential for Women's Corrections and the requirement for openness, fairness and accountability.

2. I recommend that this refocusing begin with my recommendations of last year:
 - The completion of a "final response plan" by the Correctional Service on Justice Arbour's recommendations by October 2002;
 - The distribution of the response plan to stakeholders (government and non-government) by November 2002;

- The initiation of a public consultation process by January 2003; and
- The issuing of a final report on the status of Justice Arbour's recommendations by April 2003.

CSC Response

CSC recognizes the need to manage women's and men's corrections with openness, fairness and accountability. The Auditor General released a report in April 2003 on the *Reintegration of Women*. She noted that over the last 12 years, CSC has accomplished a great deal in changing how women offenders are incarcerated and rehabilitated.

1. CSC has and continues to work within the *Creating Choices (The Report Of The Task Force On Federally Sentenced Women)* vision which was accepted by the Government of Canada in 1990 and sets out the comprehensive strategy for the management of federally sentenced women offenders. Notwithstanding the challenges posed by the repatriation of all women to the regional institutions, CSC will continue to improve the management of women offenders. For example, 3 of the 4 Secure Units are now open and 2 of

the 3 women's units within men's institutions are closed. The third unit is due to close by the end of November, 2003. CSC will continue to focus on: operationalizing the multi-level facilities; ensuring the ongoing stability in this new environment; and, the timely and safe reintegration into the community. CSC consults with stakeholders on issues pertaining to women offenders in order to continue improving and refining interventions and to develop supportive partnerships. For example, bi-annual stakeholder meetings are held to address issues and share information on women's corrections.

2. CSC believes it has responded to the many issues raised in the *1996 report of the Commission of Inquiry into Certain Events at the Prison for Women in Kingston*. CSC took decisive action on all 87 recommendations/sub-recommendations, with a few exceptions. These recommendations were implemented as written, or accepted in principle. Four (4) recommendations/sub-recommendations were referred to Justice Canada for review. CSC considers the Arbour Report an important record of correctional practices that must be continuously monitored.

SEXUAL HARASSMENT

CI Recommendations

1. I recommend that the Correctional Service adopt in principle the same policy for harassment of offenders that it has adopted with respect to harassment of employees, subject only to such changes as are required by the fact that offenders are not employees or members of bargaining units.
2. I further recommend that this policy be promulgated by September 30, 2003, after due consultation of offenders and the Cross-Gender Monitor.

CSC Response

1. CSC takes very seriously any complaints that are brought to the attention of management with regard to harassment and discriminatory behaviour. As such, a Policy Bulletin on Harassment which clarifies CSC's policies and redress procedures pertaining to harassment, was issued March 13, 2003. A further Policy Clarification was issued June 9, 2003, regarding the investigation of allegations of harassment made by offenders. This Clarification incorporates the procedural safeguards outlined in the Treasury Board Policy, notably that a trained

CSC investigator from outside the institution or parole office from which the complaint originated will conduct the investigation. In addition, a copy of the draft-vetted report will be forwarded to the complainant and the respondent for review and comment and will be included in the final report. The Clarification contains many suggestions provided by the CI during the consultation on the draft policy in 2001. CSC will be conducting training to reinforce the processes involved in handling offender harassment complaints (including allegations of staff misconduct) by the end of this fiscal year.

A monitoring system will be developed to ensure that the response to these complaints are in compliance with policy and the Office of the CI will be advised accordingly.

2. CSC does not believe that further policy is required as the Policy Bulletin on Harassment, the Policy Clarification on Investigating Harassment Complaints Filed by Offenders and the Offender Grievance Manual provide the necessary procedures and safeguards for addressing all harassment complaints filed by offenders. CSC will continue to monitor, with the CI, throughout the year.

CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING

CI Recommendations

I recommend that the Correctional Service:

1. Provide a report on its examination and conclusions with respect to the items specified in our previous recommendations by the end of October 2003 (see below 1 a-d).
2. Provide an Action Plan by the end of December 2003 detailing the measures to be taken to address any deficiencies identified, including measurable criteria to adjudge success of the measures.

(2001–2002 Recommendations)

1. That the Service initiate immediately a review of program access and timely conditional release focussed on:
 - a. Current program capacity, waiting lists and specific measures required to address any deficiencies;
 - b. The specific reasons for delays of National Parole Board reviews and actions required to reduce the numbers;
 - c. The reasons for the decline in unescorted temporary absences and work release programming and the specific measures

required to increase participation in this programming; and

- d. The reasons for the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release and a specific plan of action to address this disadvantage.

CSC Response

CSC establishes its programming priorities based on offenders' risk to public safety. Program capacity and participation rates have been increasing, particularly for offenders under supervision in the community. The Auditor General, in her 2003 report on the *Reintegration of Male Offenders*, recognized that progress has been made. Research has shown that offenders who successfully complete programs have a lower re-conviction rate, in particular with regard to violent re-convictions. The changing offender profile requires continuous development and revision of such programs. This involves research, evaluation and accreditation, all of which take time. In addition, shorter sentences have resulted in the need for greater community capacity to deliver and follow up on programs begun in the institutions. CSC is working with its community and criminal justice system partners to build more and stronger partnerships.

In response to the CI's recommendations, CSC is doing the following:

1a. With regard to program capacity, CSC is undertaking two activities: Each operational site is reviewing its inventory of correctional programs to confirm and retain only those programs that are offered at that site. As well, the accuracy of referrals to correctional programs are being reviewed on a case-by-case basis. These reviews are critical to the identification and prioritization of offender needs as well as CSC's capacity to deliver correctional programs to offenders and to forecast program requirements. Both activities will be completed by September 2003.

1b., 1c. & 2. Pursuant to the CCRA, Section 123(2), offenders may waive or postpone their parole reviews. Reasons can include the fact that an offender feels that the National Parole Board (NPB) is unlikely to grant release; the offender has a court case or an appeal pending; or CSC is unable to provide the required programs in time to prepare the offender for release. Waiver of Full Parole can delay such a review for up to two years, while postponement results in a delay of up to three months. Postponement rates have remained relatively stable, while waiver rates have increased slightly in the last two years. Representatives from CSC, the NPB and the CI are completing a joint review on the issue of timely NPB reviews. The review is focusing on the reasons for the waivers and postponements and potential

solutions. A final report and action plan is due in November 2003.

1d. CSC recognizes the special challenges faced by Aboriginal offenders. As mentioned previously, many are waiving conditional release (Day Parole and Full Parole) and a greater percentage are being released on Statutory Release as opposed to earlier release dates. Accordingly, CSC is taking the following initiatives: Ten (10) Aboriginal Community Development positions have been filled and these personnel are reviewing cases for the use of Section 84 of the *Corrections and Conditional Release Act* in release planning; Pathways Healing Units have been created to provide more intensive support and healing at maximum and medium security institutions; Family Violence and Addictions Programs are at different stages of development; and, assessment tools are being reviewed to ensure proper security placement of offenders. Preliminary results are indicating that the Pathways units are increasing the transfer of Aboriginal inmates to lower security institutions or ranges; offenders are more stable and have fewer charges, and are more likely to be directed to a healing lodge as part of their correctional plan. As well, as previously mentioned, policy and practices are being reviewed to ensure that they are responsive to the unique needs of Aboriginal offenders. CSC will continue to monitor and report to the CI on progress.

INMATE INJURIES AND THE MONITORING OF INSTITUTIONAL VIOLENCE

CI Recommendations

I recommend:

1. that a system of quarterly reporting on violence and inmate injuries to EXCOM be implemented by the end of June 2003;
2. that the Correctional Service mandate a special review of the accuracy of the data that it is able to retrieve by the end of October 2003;
3. that the Service adopt a system that will identify injuries based upon the seriousness of their physical or emotional harm to the inmates involved, and not with respect to the seriousness of the circumstances in which the injuries occur; and
4. that the Correctional Service establish a plan to ensure, by the end of June 2003, that all incidents of major inmate injury are investigated in a thorough and timely fashion.

CSC Response

CSC is concerned with institutional violence and is committed to improving its mechanisms for capturing that information including inmate injuries in order to prevent and reduce future incidents. For example, CSC has developed a Climate Indicator and Profile System, which will provide key information to CSC managers on the social and operational environment of each institution (i.e. incident tracking). This will allow each Institutional Head to have greater information more readily available to take action as required. CSC is examining the development of a module of injury variables for inclusion in this system which would be available on an ongoing basis to managers and the OCI.

1. & 3. CSC's incident reporting system provides information on the nature of the incident and the resulting injuries that occur as a result of that incident. CSC will be improving its incident reporting system to ensure that the data consistently capture all "major" injuries and their seriousness. In addition to the monthly institutional security incident reports that are produced and provided to all senior managers, as well as the Office of the CI, an annual report is also produced which highlights trends over the year. The monthly review of these data allows senior

management to be informed and to take action as required. Furthermore, Institutional Occupational Safety and Health Committees review inmate accidents as part of their mandate which are not included in the institutional security incident reports.

2. In conjunction with the amendments being made to improve the consistency of reporting, CSC will by October 2003, put in place a quality control system to monitor data accuracy. Also, as a result of the amendments being made to the current Offender Management System, Incident Reporting and Use of Force modules will be developed and implementation is planned for August 2004. These modules, once implemented, will allow CSC to consistently and reliably report on inmate injuries, as well as institutional violence. Furthermore, a Data Quality Management Committee has been established to identify the root causes of data quality issues and resolve them. CSC will continue to consult with the Office of the CI on this issue.

4. CSC does investigate incidents of major injury through fact-finding investigations, local or national investigations. Appropriate actions are taken following any investigation. Also, measures mentioned above to improve data will assure that investigations are convened in a timely manner.

INVESTIGATIONS

CI Recommendations

CSC has agreed to a number of undertakings:

1. To complete quarterly reports on investigations of serious bodily harm or death and to share these with us.
2. To ensure that CSC Investigations Branch and this Office are advised of any serious bodily injury.
3. To incorporate guidelines to clarify the definition of serious bodily injury into the revised CSC Health Services Manual.
4. To provide investigative reports pursuant to s.19 of the CCRA (inmate death and serious bodily injury) to this Office within three months of the incident.
5. That the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans.
6. That all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly.

I recommend that, by the end of October 2003, the Correctional Service provide the information which it has undertaken to provide and otherwise perform the measures that I recommended in my last annual Report, including:

- That the policy on Investigations include specific timeframes for the completion of Investigative Reports and the verification of Action Plans (see No. 5 above).

7. That the Service monitor compliance with these timeframes.

- That all Investigative Reports into inmate death or serious bodily injury be reviewed nationally with a summary report on the recommendations and corrective actions taken, produced quarterly (see no. 6 above).

CSC Response

Investigations are conducted into incidents that affect the security and/or safety of the public, staff or to offenders. Policy now requires CSC to take remedial action and ensure lessons learned from the review and analysis of incident reports are integrated into organizational practices.

1. CSC has agreed and has begun to provide the CI with quarterly reports on investigations of serious bodily injuries or deaths.

2. The CSC Security Branch has agreed to advise the CSC Investigations Branch and the Office of the CI of any serious bodily injuries.

3. The guidelines used to determine serious bodily injury will be incorporated into CSC's revised Health Services Manual. The Manual will be completed by March 2004. The exercise of professional judgement remains a clinical responsibility.

4. CSC agrees to provide the CI with a copy of Section 19 investigations when they are completed (26 weeks). If there are unanticipated delays, the CI will be informed of the anticipated date a report would be available.

5. & 7. CSC has revised its internal investigation policy to ensure more consistency and better monitoring and quality control of reports. In addition, all investigations will be conducted at the national or local levels, and serious incidents will be investigated nationally. This will help strengthen its practices, and ensure appropriate and timely responses to incidents.

6. CSC agrees to provide quarterly and annual reports on section 19 investigations (death or serious bodily injuries). These reports demonstrate the level of CSC compliance with policy as well as provide an overview of the types of incidents that occurred in its institutions. The CI receives a copy of these reports.

SPECIAL HANDLING UNIT

CI Comments

Developments in 2002-2003

The response did not address our recommendations on the focus of the review or the resource requirements of a more effective approach. Moreover, the response did not reflect the real situation regarding the participation of a community representatives in SHU decision-

making—that the Committee on which this person sat simply advised the Senior Deputy Commissioner, the actual decision-maker. Finally, the response did not indicate whether timely reviews of inmates in segregation awaiting SHU placement were being conducted.

Since the Service's response, however, I am pleased to report that there have been positive developments.

The Service has established a procedure to require Regional reviews of the continued viability of SHU placement for inmates in segregation for more than six months awaiting transfer to the SHU. We would have preferred that this review take place more frequently and that the decision be taken by a manager at the National Headquarters level. Moreover we continue to advocate that outside input to the review be provided. Nevertheless we are prepared to monitor the effectiveness of the approach for the time being.

The Service has also determined that consideration by the Senior Deputy Commissioner of decisions on SHU placements and release should take place in concert with the National SHU Advisory Committee. This body includes the community representative that the Service has introduced. As such, we believe that the

requirement for outside participation in decisions has been met—albeit not necessarily on a permanent basis and not in a manner consistent with the recommendations of the CCRA Review Sub-Committee.

I am encouraged by the current operation of the National SHU Advisory Committee and the direction provided by the Senior Deputy Commissioner. We continue to have concerns related to the programming, resource levels in support of programming and access to mental health facilities. These matters will be further reviewed with the SHU Advisory Committee and the Senior Deputy Commissioner.

CSC Response

CSC will continue to work closely with the CI on this matter.

DOUBLE BUNKING

CI Recommendations

I recommend :

1. that the Service finalize plans for the elimination of double bunking in all non-general population units by September 2003;
2. that the Service establish a reliable data base on the level of double bunking within its institutions; and
3. that the Service establish policy requiring that any double bunking, in non-general population units, other than in emergency circumstances of less than 48 hours, be approved in writing by the Commissioner.

CSC Response

CSC's policy identifies single accommodation as the most correctionally appropriate method of housing offenders and is continuing to make every effort to eliminate double bunking through balancing

population pressures, program requirements and planning for reintegration. For example, the number of double-bunked offenders is influenced by numerous factors: population pressures by region or by security level; increase or decrease of availability of cells or beds; program requirements; proximity of the institution to the family of the offender; and, an increase or decrease in the rate of release.

1. Double bunking in non-general population units such as reception/assessment, mental health and administrative segregation are closely monitored. Double bunking in segregation is only allowed when critical incidents require the use of a segregation unit beyond its capacity. Regional Deputy Commissioners have been instructed to ensure alternatives are found in the shortest possible time and must report on the incident, the use of segregation and the alternatives that were implemented to the Commissioner. Double bunking in reception/assessment units can occur from time to time because of the lack of bed space at a receiving institution. There is no double bunking in psychiatric care or mental health care (except where authorized as part of a treatment program).

2. CSC has completed a quality control of its double bunking information and will review the data on an ongoing basis. The level of double bunking fell steadily from January 2000 until October 2001, when it reached a low of 8.66%. Since then and up until July 7, 2002, the level gradually increased to 10.9%. The level has since decreased and the most recent “snapshot” taken in April 2003, shows a level of double bunking of 9.7%.

3. CSC remains satisfied with its current policy which states that “In an emergency situation, the Institutional Head may make necessary exceptions to the normal accommodation policy. The rationale and expected duration of such actions shall be

provided to the respective Regional Deputy Commissioner and reported to the Commissioner”. This policy allows CSC to meet its mandate to provide reasonable, safe, secure and humane accommodation.

Since the Spring of 2001, Regions have been required to report semi-annually on their progress in eliminating double bunking to the extent possible and to request exemptions to the policy in cases where they anticipate that they will require the use of double bunking on an ongoing basis. Exemptions can only be granted by the Commissioner and are only for a six-month period.

USE OF FORCE

CI Recommendations

I recommend that the Correctional Service provide responses, including action plans to implement the measures referenced to in my previous recommendations by October 31, 2003.

(2001–2002 Recommendations)

that the Commissioner issue specific direction with regard to Use of Force to ensure that:

1. Information on injuries, policy violations and the circumstances that lead to the incident is collected.
2. A report, inclusive of this information, is provided on a quarterly basis to management committees at the regional and national levels for the purpose of identifying and addressing areas of concern.
3. The written results of the reviews undertaken by Women and Health Services sectors are provided in a timely fashion.
4. The follow-up by national managers is consistent and timely.

5. Investigations into inappropriate or excessive force are convened at the regional level and include a community board member.

CSC Response

CSC actively monitors the use of force in its institutions to ensure it is appropriate and consistent with CSC policy and the law.

1. CSC does collect and review extensively (by local authorities, regional authorities and National Headquarters) information on use of force incidents. Use of force information includes injuries, policy violations and the circumstances that lead to the incident. The CI receives all relevant documentation involving use of force incidents.
2. CSC agrees to produce a report on compliance issues on a quarterly basis. Through discussions with the CI, a new Use of Force checklist has been developed and given that an automated system will not be available until the Offender Management System Renewal (OMSR) is completed (due by August 2004), information from this new form will be tabulated manually to extract data. A report for the first quarter of 2003–/2004 is due to be completed by the fall of 2003.

In addition, the new Use of Force module that will be implemented by the OMSR, will allow for the processing of Use of Force incident reports, at the institutional, regional and national levels, to be conducted in a more comprehensive, consistent and timely manner as they will be automated with data extraction capability.

3. The Security Branch, the Women Offender Sector and the Health Services Branch continue to strive to review use of force incidents within the appropriate timeframes.

4. CSC takes any incident involving the use of force very seriously. Follow-up action when necessary, is

addressed on a case-by-case basis with both regions and institutions.

5. CSC does not agree that investigations on use of force be convened at the regional level and include a community board member because depending on the seriousness of the inappropriate or excessive force, investigations may be convened at the local level. All national investigations (including those that may have been convened following a use of force incident) have a community board member. Furthermore, as of May 12, 2003, the national and local investigations processes have been centralized to ensure consistency with national guidelines.

ALLEGATIONS OF STAFF MISCONDUCT

CI Recommendations

1. I recommend that the inmate grievance process be revised to provide, in the case of complaints involving staff misconduct:
 - a. that inmates be permitted to address complaints directly to the Institutional Head (or his supervisor if the complaint is against him) in a manner concealing the nature of the complaint;
 - b. that the institutional head personally review the complaint to determine if it is frivolous or otherwise an abuse of the process and to determine if further information is necessary before proceeding to an investigation;
 - c. that, where the complaint is considered potentially well-founded, the institutional head authorise the investigation of the complaint by a panel composed of staff from another institution and of an independent community person;
 - d. that the results of the investigation be reported to the Institutional Head with copy to the Regional Deputy Commissioner for review and timely response to any recommendations arising from the investigation; and

- e. that complainants be provided timely and ongoing access to legal counsel and be entitled, at any juncture, to refer the matter to the Police.

CSC Response

CSC employees are often faced with practical and ethical decisions. As such, CSC has developed principles that guide staff in situations where the right course of action may not always be clear.

1. CSC agrees with the CI and in November 2002, the Offender Grievance Manual was revised to indicate that offender allegations of harassment and sexual harassment/misconduct, are to be deemed high priority and coded as sensitive. The definition includes allegations of staff misconduct.

CSC has taken the following actions:

- a. Staff have been reminded through a Policy Clarification that such complaints are considered urgent, must be placed in a sealed envelope and brought immediately to the attention of the Institutional Head (IH) or Parole District Director (DD).
- b. The IH or DD reviews the complaint to determine if an investigation should be convened.

- c. An investigation may be convened at any stage of the grievance process. If warranted, the investigation will be conducted by a trained CSC investigator from outside the institution or parole office from which the complaint originated. If the complaint is against the IH or DD, the complaint will proceed directly to the next level. The Grievance Manual is being revised and will reinforce that while informal resolution is encouraged, procedural fairness and the appearance of that fairness are also essential.
- d. The results of the investigation will be provided to the authority who convened the investigation. Appropriate corrective and/or disciplinary action will be taken when necessary.
- e. Offenders currently have access to legal counsel and can refer matters to the police at any point.

INVOLUNTARY TRANSFER AND CONSENT TO MENTAL HEALTH INTERVENTIONS

CI Comments

Developments in 2002–2003

We reiterated our view that it is not necessary to transfer an inmate to a mental health facility in order to conduct a “passive” assessment. The Service responded that it “may be necessary” to do this.

We acknowledge that there could be circumstances where expertise is not available to conduct a passive assessment at an inmate’s “home institution”. We believe such exceptional circumstances would be rare. We believe that the Service has a heightened obligation to examine all reasonable alternatives, including alternative means of assessment, before proceeding to such an extreme measure. In this regard we believe that the Service should take special care to ensure that the inmate is informed of all relevant

information on all possible options so that s/he can provide input to any decision taken.

The Service has indicated that its practice is not to effect such transfers and that it is willing to apprise our Office if ever such a transfer is being considered. Based on this undertaking, and on the above principles (wherein there is no fundamental disagreement) I am prepared to let the matter stand, reserving my option to intervene if we find that inappropriate actions are being taken.

CSC Response

CSC agrees with the CI.

CSC has had one involuntary transfer which occurred in October 2000. CSC’s operational staff will advise National Headquarters and the CI when and if such a transfer is necessary.

STRIP SEARCH POLICY

CI Recommendations

I recommend:

1. that the Correctional Service address the deficiencies that we have identified with respect to the draft Report on Strip Searches. Specifically:
 - a. It did not consider specific cases where force had been utilised in effecting strip searches, including the cases that we had submitted in raising the subject two years ago;
 - b. Inmates and visitors, two groups most directly affected by strip searches, were not consulted by the Working Group;

- c. Section 53 of the Corrections and Conditional Release Act, which sets out criteria for emergency strip searches of all inmates in a unit or in a penitentiary, was not considered;
- d. Grievances with respect to strip searches were not identified or analysed;
- e. On-going breaches of policy regarding strip searches during use of force incidents have not been reviewed;
- f. No time frame or plan for including information on all the elements of strip searches has been incorporated into the Service's data bank (the Offender Management System);
- g. Training arising from the study has been limited to institutional managers and not provided to staff who might actually conduct searches; and,
- h. Training materials, including a booklet on searches and a video, are not complete.

2. that the Service:

- a. ensure that their policies on strip searches respond to the concerns that we identified with respect to the two incidents that we raised in 1999;
- or
- b. submit these two cases to adjudication by an expert third party, as we originally recommended.

CSC Response

CSC's policy establishes and clearly defines the requirements and procedures to be followed for any and all searching of inmates and visitors. Searches must demonstrate due regard for privacy and for the dignity of the individual being searched. At the request of the CI, CSC established a Working Group to review the use of strip searches as a method of detecting and preventing attempts to conceal and/or introduce contraband. The Working Group included a member from the Office of the CI. The Report on Strip Searches has been finalized and an action plan is nearing completion.

1. CSC believes it has addressed the deficiencies identified with respect to the draft Report on Strip Searches. The following provides responses to the concerns raised:

- a. Use of force incidents are reviewed at all levels of CSC. Though two incidents were cited as a rationale for creating the Working Group; it was never the intent to review solely those two cases as they were already being addressed through investigations.
- b. Given the purpose of their review, the Working Group did not plan to consult with inmates and visitors.
- c. CSC's Working Group considered all situations where strip searches are utilized, including Section 53, of the CCRA. The Final Report on Strip Searches was completed based on the extensive review of policy and practices.
- d. With respect to strip search grievances, a review was conducted of all third level and second level grievances for fiscal year 2001–2002. Of the 44 grievances reviewed, 7 were resolved or upheld (in whole or in part) and corrective measures were taken in each instance including staff training, procedural adjustments or other actions deemed necessary and appropriate. Overall, there were no systemic or site specific trends that arose from this grievance review related to the strip searching policies and procedures or their application.

e. When there are any instances of policy breaches or procedural mistakes, CSC regards these very seriously and appropriate measures are pursued. With respect to use of force incidents, there is an extensive review procedure in place that is administered by the NHQ Security Branch. This process includes reviews by the Health Services Branch and the Women Offender Sector, where appropriate. The results of all reviews, are shared with the Office of the CI. When breaches of policy are discovered during the use of force

reviews, corrective action is taken at the appropriate level (nationally, regionally, and/or institutionally).

- f. As part of the Offender Management System Renewal, a searching component will be developed to facilitate reporting and analysis of data related to non-routine searches, including strip searches, in accordance with the requirements for recording and reporting. As the renewal is currently under development, a specific timeframe for completion of this component is not available at this time.
- g. Since April 1, 2000, CSC has provided training to approximately 10,415 institutional managers on searches and all staff that are involved in conducting searches have access to all relevant policy and procedural documents. Furthermore, in October 2002, CSC completed the permanent full-time staffing of a designated Search Coordinator position at each site, and they remain in place today.

- h. For training materials, a video guide on searching is completed. The booklet on searching which will provide all CSC staff with a quick reference guide outlining all policies, procedures, expectations and requirements related to conducting every type of search (routine, non-routine, non-intrusive, frisk and strip of visitors, inmates, children, staff, areas, etc.) is due to be completed by December 15, 2003.

2a. CSC has addressed policy concerns raised by the CI. Revised policies on the searching of staff and visitors were promulgated in October 17, 2001 and recently amended on April 14, 2003. The policy on searching of inmates was revised and promulgated on October 17, 2001. There are currently "Guidelines for the Use of Non-Intrusive Search Tools" that are in development. They are due to be completed by November 2003. Additionally, the manual for Drug Dog Handlers is currently being drafted and will be issued following consultations. It is due by November 2003.

INMATE FINANCIAL RESOURCES

CI Recommendations

1. General

I recommend that the Correctional Service specifically address the issues that I specified in my previous recommendations and report on these, with proposed measures to effect necessary changes, by the end of October 2003.

(2001–2002 Recommendations)

I recommend that the Service's review of the Inmate Pay policy focus on:

1. The adequacy of the current pay levels and the impact on the illicit underground penitentiary economy.
2. The adequacy of funds currently available to offenders on their release to the community.

CSC Response

1. & 2. CSC is continuing with its review of this issue which is due to be completed by December 2003. The CI and other stakeholders will be consulted as part of this review.

2. Millennium Telephone system:

CI Recommendations

I reiterate my recommendations of last year:

1. That the Service provide an immediate backdated subsidy to the inmate population to bring the cost of telephone communications in line with community standards.
2. That, if the Service is unwilling to provide a subsidy to offset the unreasonable cost of this security system to the inmate population,

that immediate consideration be given to whether it is necessary to continue with the Millennium Telephone System.

I specifically recommend:

3. That the Service conduct an audit of the effectiveness of the Millennium system as a security device.

CSC Response

CSC is currently involved in litigation between possible telephone service providers.

1. The charges for the telephone service do not involve any inmate funds since all calls are currently on a collect call basis only. CSC recognizes the

financial hardship that is imposed on inmates and their families due to the charges that are set by the various telephone service providers. It is not in CSC's mandate to provide subsidies to inmates for telephone calls.

2. & 3. CSC is satisfied with the effectiveness of the Millennium System as a security device and does not see the need to conduct an audit at this time. The validity and usefulness of such a system is through the detection and prevention of illegal activities. This is achieved by the system's ability to permit CSC to manage, control and supervise inmate telephone communications. It is rare that the system is misused. When misuse occurs, which may happen once or twice a year, it is quickly identified and corrected.

TRANSFERS

CI Comments

Developments in 2002–2003

We received preliminary information on the findings of the Audit on February 21, 2003 and received the final draft on May 18, 2003.

While the Audit on transfers did not address two important focuses of our concerns:

1. Why offenders are being housed at higher security levels than required by their security classification.
2. The quality of the data used for monitoring the transfer process, CSC has developed an action plan on a series of recommendations provided by the audit.

As well, CSC has indicated that they are developing a Management Control Framework for use by all institutions to assess legal compliance regarding transfer procedures and decisions on an ongoing basis.

At this stage, rather than repeat specific elements of our past concerns, it seems appropriate to provide CSC the opportunity to put its plans into effect. We have requested a copy of the action plans developed at the various institutions in response to the Audit's findings.

We will continue to work with CSC to ensure that its transfer process provides thorough, objective and timely decisions, consistent with the fairness provisions of the legislation and policy on transfers.

CSC Response

An audit on Transfers was completed and the Action Plans were approved in June 2003. As a result of the Audit, a Management Control Framework was created and will be implemented by the fall of 2003. CSC will continue to work with the CI on this issue.

INMATE GRIEVANCE PROCEDURES

CI Recommendations

I recommend that:

1. by October 31, 2003, the Correctional Service finalize an Action Plan with realistic, measurable objectives and standards for evaluation with respect to eliminating backlogs in grievance responses on a permanent basis and that they immediately implement this plan with a view to successful completion by the end of fiscal year 2003–2004;
2. the Service issue clear policy direction to ensure, on a quarterly basis, that a thorough analysis of grievance data is undertaken by the Health Care, Aboriginal and Women Offender sectors and that this reporting be in effect by the end of June 2003;
3. the Service re-visit its rejection of Madam Justice Arbour's recommendations concerning senior management accountability and external review within the grievance procedure; and
4. with specific regard to Madam Justice Arbour's recommendation, I further recommend that the Service, in consultation with my Office and relevant community stakeholders, establish a pilot project for independent review of third level grievances that are of national significance or that involve fundamental issues of personal liberty, security or legal compliance.

CSC Response

CSC has made improvements in the grievance process and intends to focus more closely on the issue of grievances at all levels of the organization. To this end, CSC will re-introduce Quarterly Bulletins beginning in September 2003 to better disseminate valuable information to operational managers. These bulletins will focus on significant cases and an analysis will be provided so that staff and offenders understand how situations should be resolved and prevented in the future.

1. CSC agrees that by October 31, 2003, an action plan will be finalized with respect to eliminating backlogs in grievance responses on a permanent basis. CSC anticipates the implementation of the action plan as soon as possible thereafter.
2. CSC agrees that the Aboriginal Initiatives Branch, the Health Services Branch and the Women Offender Sector, conduct an analysis of grievance data. Quarterly grievance data reports will be provided in the fall of 2003 for those areas mentioned above.
3. CSC remains satisfied with senior management's involvement with grievances from both an accountability and external review perspective.
4. Given CSC's additional efforts in these areas, it does not see the need for policy direction or an independent review of third level grievances at this time. CSC will continue to work closely with the CI on this issue.

YOUNG AND ELDERLY OFFENDERS

CI's Recommendations

We recommend:

1. that the Service make use of the information arising from its June meeting, and of consultation with inmates and other community stakeholders, to submit to the Executive Committee, by the end of September 2003, an action plan for coordination with other jurisdictions of placements, housing and programming of younger offenders;
2. that this action plan provide measurable outcomes and time frames and an appropriate evaluation framework;
3. that the action plan be based on a review of CSC policies and operations to ensure compliance with the *Youth Criminal Justice Act*; and
4. That the Service revise the information that it provides to the Courts under the *Youth Criminal Justice Act* to indicate the observed negative effects on young inmates of penitentiary sentences.

CSC Response

Young Offenders

The new *Youth Criminal Justice Act* took effect April 1, 2003. CSC recognizes that Young Offenders and Youthful Offenders have different needs from adult offenders. Although there are no age—specific criteria or any other special considerations afforded offenders under the age of 18 in the CCRA, CSC manages such offenders on a case-by—case basis, considering the offender's age, risk and needs. Furthermore, CSC recognizes its responsibility to provide young offenders safe, secure and humane control while they are in its care and custody.

1., 2. & 3. On the recommendation of the CI, CSC held a Learning Forum on June 23 & 24, 2003, with various federal and provincial experts who deal with youthful offenders. The following issues were discussed: Youthful Offenders: A special risk needs group?; The *Youth Criminal Justice Act* (YCJA); Reintegration Programs and Services for Youthful Offenders in Federal Corrections; Youthful Offenders in Secure Custody: Provincial/Territorial Reports and Youthful Offenders: An Academic Perspective.

It is CSC's intention to continue the discussions launched at this constructive forum. For example, a meeting will be arranged with the Department of Justice, the Office of the CI and other partners, to discuss the impacts of the YCJA legislation on CSC policies and procedures. As well, CSC will continue working with the provincial and territorial Heads of Corrections on this issue, including where warranted, CSC will make use of Federal/Provincial/Territorial Exchange of Service Agreement provisions.

Once discussions are completed, CSC will decide if a specific action plan is required to move this issue forward or if various independent activities will suffice. It is important to note, however, that CSC's mandate is restricted to the administration of sentences, therefore CSC does not agree with the recommendation that an action plan include the issue of placement. As well, as amendment of legislation is beyond CSC's purview, such proposals should be referred to the Solicitor General.

4. The information package for CSC staff to present to the courts, was recently updated to reflect the new *Youth Criminal Justice Act*. C. CSC representatives who testify at a placement hearing share their knowledge with respect to correctional programs, eligibility dates, federal facilities, etc. The role of CSC is to provide information and not an opinion on any specific case.

CLASSIFICATION OF OFFENDERS SERVING LIFE SENTENCES

Elderly Offenders

CSC appreciates that the CI has acknowledged the work that has occurred regarding the needs of older offenders in terms of palliative care, accommodation planning and program planning.

CI Recommendations

1. I find that the policy is contrary to law and recommend that it be rescinded.
I further recommend:
2. that any decision by an institutional head either to subject an inmate to the rule or to recommend override of the rule, be immediately forwarded to the Assistant Commissioner Correctional Operations and Programs (ACCOP) for his review;
3. that the inmate be provided the complete reasons for the initial decision and the opportunity to make representations to the ACCOP;
4. that the ACCOP provide a decision on whether to subject the inmate to the rule within 30 days of receipt of the documents on the initial decision; and
5. that the inmate be entitled to grieve the ACCOP's decision to the Commissioner as a priority third level grievance.

must serve a minimum of 2 years in a maximum security facility.

1. CSC is currently conducting an evaluation of the policy and once this is completed, a decision will be made as to whether any changes are required.
2. CSC will revise its grievance process to allow for all grievances of decisions made under this policy to proceed directly to the third level with input from the institutional and regional levels. Once at the third level, the Assistant Commissioner, Correctional Operations and Programs (ACCOP) will be consulted on the grievance.
3. CSC provides to the offender the reasons as well as the information considered in making the decision, in writing, within 5 working days of the date of his/her classification decision. The offender is advised, at the same time, of his or her right to seek redress using the offender grievance process.
4. The ACCOP must approve proposed overrides of the Custody Rating Scale (reduction from maximum to medium) for offenders serving a minimum life sentence for first or second degree murder. This will only occur in exceptional circumstances.
5. As the process will change (see No. 2), the third level grievance which is reviewed by the Commissioner's delegated authority, the Assistant Commissioner, Policy, Planning and Coordination, will examine the decision of the ACCOP, and will be considered the final decision.

CSC Response

The policy on the classification of offenders serving sentences for first and second degree murder was amended on February 23, 2001. All these offenders

FOCUS ON HEALTH SERVICES

CI Comments

I believe that an Annual Report can go beyond the central function of attempting to resolve major areas of dispute. The Report may also describe activities that do not lend themselves to specific findings or recommendations but which may still provide an understanding of some problems of offenders and of our challenges in addressing these.

To this end, I have decided to pilot a new type of account—one that focuses on one “correctional service” and examines, in context, issues that affect its success and that influence our ability to address relevant problems.

A perfect topic for this first effort is Health Services. Few branches address more basic and tangible individual offender needs while concurrently seeking to foster the well-being and safety of inmates, their families, staff and the public. Few functions are grounded in such fundamental, and frequently competing, legal, policy and operational considerations.

Issues can often involve the contradictions inherent in operating care-providing services in a security-oriented environment. Examining some of these contradictions will provide a useful perspective. It may help to get beyond the surface issues of retribution and rehabilitation that characterise discussions of prisons and to clarify some of the rather complex legal issues and genuine human problems that confront offenders, corrections staff and my staff on a regular basis.

With respect to diagnosis and treatment, the Service has a duty under the CCRA:

- to provide every inmate with “essential health care” and “reasonable access to non-essential mental health care that will contribute to the inmate’s rehabilitation and safe reintegration into the community”;

- to implement care according to accepted professional standards;
- to perform services only with the patient’s informed consent (unless s/he is deemed incapable of providing consent under applicable laws); and
- to consider the inmate’s health care needs when making decisions affecting custody or release.

An added element is that CSC health service professionals and CSC hospitals are subject to provincial legislation and professional codes that govern standards of diagnosis and care and the operation of health care centres.

On the other hand, with respect to security, health service staff are employees or agents of CSC. Their services must be provided in a context where strict legislative requirements are imposed regarding custody and supervision of offenders and where relations between staff and offenders do not always provide an environment conducive to effective treatment.

I have chosen three topics that I believe exemplify the convergence of the two roles. I will examine some of the solutions that have been proposed and the obstacles to attaining them and I will provide my own view.

CONFIDENTIALITY OF MEDICAL INFORMATION

CI Comments

Basic principles guiding the maintenance of confidentiality are as follows:

1. A distinction should be made between information acquired for diagnosis and treatment purposes and information acquired in order to assess risk (for purposes of supervisory or release decisions). In the

former case information should not be disclosed outside of the health services team. In the latter case, disclosure may be appropriate in order to address release, community supervision and other security-related concerns.

2. Despite the above, where it is reasonably believed that others may be seriously harmed if confidentiality is maintained, disclosure should take place even with respect to treatment information.

CSC Response

Although CSC has been in discussions over the years with the CI on this issue, this is a new element that is being raised by the CI in his Report and there has been no specific case brought to our attention therefore, the following is provided for discussion purposes. Any information gathered, for treatment or for assessment purposes, in support of CSC's mandate, belongs to CSC and offenders are advised of this. While CSC agrees that there are a variety of types of medical information, it is all collected for CSC in furtherance of its mandate. Clinical professionals working for CSC, are governed by that mandate as well as codes of professional conduct developed by their governing bodies. Therefore, the clinician has an obligation to disclose fully the nature of the intervention at the beginning of any interaction with the offender, and to make it clear that information will be shared with relevant others, so that the offender is fully informed when giving consent to participate; the clinician is not to communicate any sensitive information to a third party when the third party does not have a need-to-know; and when there is a need-to-know, information is released by CSC to relevant parties in accordance with the *Privacy Act*.

As per national health care professional standards, the health care professional must disclose information obtained from the offender, as in the community, if:

- there is a risk to the safety of the offender himself/herself, or someone else;
- there is a credible threat to an identifiable third party; and
- there is a legal obligation to report (e.g., if the information relates to child abuse, or if the information is subpoenaed).

Also, the health professional has an obligation to disclose fully the nature of the intervention at the start, and to make clear the limits of confidentiality, so that the offender's consent to participate is fully informed.

In the CI's Report, he raised some good questions for discussion.

The CI report provides a position statement on some of these issues, as follows:

- That health information for risk assessment should be disclosed only where the inmate, before providing the information, has been clearly advised of what will be disclosed and for what specific purposes. Any other use would be prohibited.

In this situation, the offender does not have any right to confidentiality. Before a risk assessment begins, during the process of obtaining the offenders' consent to participate, a clinician should fully inform the offender of the nature of the intervention and make a record that the information was communicated.

- That any other health information provided should simply not be disclosed without the patient's consent.

Agreed, if the health information is not relevant to the risk assessment then it should not be disclosed.

- That decisions on disclosure should be made by trained health services staff.

The health professional who learns the information might need to be disclosed, is in the best position to make the decision.

- That the offender in question should be permitted to make representations prior to any disclosure decision.

In all cases, the offender will have already been advised (prior to consenting to participate) that any information obtained during the course of the assessment/intervention could be shared with relevant authorities. With respect to information obtained in the course of conducting risk assessments, it is common practice to allow the offender to review the report (to check for errors of fact) prior to its submission.

- **That the exceptions to the above would occur where there was a danger of immediate harm to identifiable persons if the information were not disclosed (the test adopted by the Supreme Court of Canada).**

A threat of danger of immediate harm to identifiable persons would certainly trigger disclosure of the information to relevant authorities.

INFECTIOUS DISEASES

CI Comments

Danger to inmates or staff can be addressed by control of the implementation of the harm reduction measures. The Service should be supported in its efforts to control the entry of illegal substances into penitentiaries. An essential element of a treatment-based health service strategy, however, is that treatment can co-exist with valid security measures.

CSC Response

CSC agrees that more work needs to be done in this important area and appreciates the CI's support for seeking the means to enhance delivery of these services.

Drugs are a problem for correctional organizations throughout the world and a contributing factor to criminal behaviour and the spread of infectious diseases. Their use has serious implications for the health and safety of CSC staff, offenders and the public.

CSC is tackling the problem of drug smuggling into the institutions through interdiction initiatives that include: non-intrusive searches of visitors using metal detectors, ion scanners, drug dogs; and searches of cells, buildings, grounds and offenders. CSC also disciplines those who use violence or threats of violence to access drugs from within or outside the institution.

CSC's approach to the broader substance abuse issue is comprehensive including interdiction, assessment, prevention, treatment and research. Random urinalysis testing is conducted monthly to help determine the presence of substance abuse in institutions, and identify individual offenders who use unlawful substances. All offenders undergo a comprehensive assessment to assist in treatment planning. CSC treatment programs include: low, intermediate and high intensity programs, with specialized programs for women and Aboriginal offenders; as well as, intensive support units for offenders committed to a drug-free lifestyle. The Addictions Research Centre is dedicated to exploring factors contributing to substance abuse and related issues and developing effective interventions.

CSC supports a harm reduction approach for the prevention of infectious diseases. A number of initiatives have already been implemented such as: provision of bleach and condoms, peer education counselling, Hepatitis A & B immunisation program, Reception Awareness Program and Core Substance Abuse Program.

THE USE OF ISOLATION IN MENTAL HEALTH CARE

CI Comments

Resort to isolation is regulated by provincial laws and professional norms. CSC mental health facilities are governed by the same rules. The complication is that these facilities operate within penitentiaries and are also governed by federal rules—including the laws governing segregation. The simple rule should be that

isolation without consent is segregation and must be treated as such.

CSC Response

CSC has developed principles regarding treatment-based isolation/seclusion and segregation, which

will be incorporated into the Health Service's manual in the near future.

ON THE HORIZON

CI Comments

There are a number of areas currently under discussion with the Service, which are not detailed in the Major Outstanding Issues section of the Report. Although our review of these matters has not at this time resulted in specific findings and recommendations, I believe, given their significance to the offender population, that they need to be noted.

ADMINISTRATIVE SEGREGATION

Segregation units remain at, or near, full capacity and the number of long-term segregation cases remains unnecessarily high. It will be necessary to find new solutions, and to consider how to more effectively implement the law and policy on administrative segregation, in order to address this problem.

A long-discussed aspect of administrative segregation is the issue of independent review of placements. As I have indicated, there is considerable expert support for this approach. The Service has just completed its trial of an "enhanced" system, involving participation in reviews by community members. The opportunity now arises to review the pilot projects and engage in a broadly based consultation on the Parliamentary Sub-Committee recommendations on independent adjudication of segregation decisions.

CSC Response

The independent evaluation prepared by Consulting and Audit Canada, as well as the CSC report on the

results of the Enhanced Segregation Review Board pilot, are currently being reviewed. Next steps will include consultation with the Office of the Correctional Investigator, the Canadian Bar Association, Unions, and other interest groups.

INFECTIOUS DISEASES

CI Comments

With respect to the incidence and spread of HIV/AIDS and Hepatitis C in our institutions, I believe that an immediate decision is called for on the implementation of harm reduction measures such as access to clean tattooing equipment and needle exchanges. While the correctional environment presents challenges in this area there is a need for a coherent drug strategy which ensures that the health and safety of both staff and offenders is reasonably addressed.

CSC Response

The points raised are in line with CSC's approach to the provision of health services. CSC supports a harm reduction approach for the prevention of infectious diseases. A number of initiatives have already been implemented including: methadone maintenance treatment, provision of bleach and condoms, peer education counselling, Hepatitis A & B immunization Program, Reception Awareness Program and Core Substance Abuse Program.

CSC recognizes that in order to have a Comprehensive Health Strategy for Infection Control in Prison additional components must be

put in place. CSC is developing a plan to support safer tattooing within the institutions. Also, CSC continues to assess other potential initiatives such as needle exchange.

MENTAL HEALTH TREATMENT

CI Comments

The Service is currently engaged in a review of its regional mental health facilities. This is a timely and important study given the impact of mental health problems on the care, custody and rehabilitation of offenders.

CSC Response

CSC is in agreement.

EVALUATION OF SECURITY INFORMATION

CI Comments

This year the Service finally promulgated Directives on preventive security standards and guidelines. The implementation of the new policies provides us and the Service with an opportunity to examine an important function arising from the basic principles set out in the policies—the identification, evaluation and use of security information in decisions that impact offenders' level of custody and release opportunities.

CSC Response

The issue of the appropriate use of security information can affect case management decisions, particularly those involving transfers, conditional release and detention. CSC has an obligation to ensure that such information is analyzed, properly used in decision-making, and is sufficiently protected when it may affect the safety of an individual, the security of a penitentiary or the viability of an ongoing investigation.

ION SCANNERS

CI Comments

Issues have been raised with respect to the operation of these instruments, which detect the presence of substances on the skin or clothing of individuals, and the accuracy of the results of ION examinations. As well, there has been discussion of the role that ION scan results should play in decisions with respect to the granting of visits in institutions.

In October 2003, a formal mediation of this issue—the effectiveness of the equipment, the level of its use and its proper role in taking decisions on visits—will take place. Participants will include relevant Service staff, staff from our Office, inmate representatives and community legal experts.

CSC Response

CSC is looking forward to the multi-party facilitated discussion on this issue.

INMATE COMPUTERS

CI Comments

In June of this year, the Service decided to prohibit the purchase of computers by inmates. Given the impact of this decision on the offender population we have contacted the Service to initiate a review of this policy change and the alternatives available.

CSC Response

It has been determined that inmate-owned computers represent an overall security threat for CSC and could jeopardize the security of the institution and the safety of persons. Therefore, inmates are no longer able to purchase computers. However, because having access to a computer has a positive impact on the successful reintegration of

the offender and because it is a way to continue to maintain contact with the community, CSC will provide inmates with access to computers in a controlled environment. Inmate accessible computers must be secure, consistent in their configuration and managed throughout their life-cycle. CSC has completed an inventory of the computers used in programming and is now determining the software inventory and configuration and will be finalized in fall 2003.

CSC's policy has been approved but given the concerns raised by some stakeholders, CSC plans to organize a multi-party facilitated discussion on how best to implement a strategy to allow for the appropriate use of computers by inmates under the amended policy.

ACCESS TO JUSTICE

CI Comments

Inmates' access to counsel is a growing problem. Restrictions on Legal Aid and its funding in various Provincial and Territorial jurisdictions have had the effect of reducing the scope of matters on which inmates can consult and retain counsel as well as reducing the numbers of lawyers who are able/willing to take on inmate cases.

Access to counsel is an important entitlement for any citizen. Moreover, it is extremely important in the correctional context, where complex and important questions frequently arise. The CCRA and Regulations set out a number of provisions guaranteeing access to counsel, such as when inmates are segregated or are charged with a serious disciplinary offence. As well, the legislation provides guarantees of confidential inmate communication with lawyers. Absent the ability to actually acquire legal representation, these are hollow rights.

We believe that there is a need for a broad consultation of partners in the criminal justice system, including community and offender

representatives, to see if mechanisms can be established to address the problem.

CSC Response

CSC recognizes the importance of legal aid services for federal offenders and is aware that access to legal aid is not equal across the country. It is suggested that the CI bring this issue to the attention of the Minister of Justice.

MAXIMUM SECURITY INSTITUTIONS

CI Comments

In May of this year the Service instituted a review of maximum/security facilities by a team of senior managers. The purpose of this exercise, as I understand it, is to try to develop interventions that could be effected by staff, in a context of respect for human rights, that will assist inmates in following their correctional plans toward eventual release.

Maximum security institutions have been a long time concern for my Office. Given their emphasis on control of offender movements and activities, they tend to inhibit effective progress toward reintegration and often operate in a manner that runs counter to the CCRA principle of applying the least restrictive custody consistent with the needs of inmates.

Accordingly, we look forward to the results of the review and the ensuing discussion on its impact on these institutions.

CSC Response

As part of an ongoing review of practices, CSC is taking measures to improve the safety and security of correctional facilities, and to improve the ability of offenders to fulfill their correctional plans. The introduction of *Integrated Correctional Intervention Strategies* (ICIS) will provide a greater balance between assistance and control through more focused and integrated interventions. ICIS is a set

of measures that focuses on the needs of CSC's most disruptive offenders, to help address population management challenges in maximum-security institutions, founded upon the principles of respect for human dignity and use of least restrictive measures consistent with public, staff and offender safety. The measures are consistent with the principles of the CCRA.

There will be a phased introduction of ICIS. The measures will first be introduced in Millhaven Institution in the fall. Following an assessment of

the implementation at Millhaven, ICIS will then be introduced in Kent and Atlantic Institutions in the winter before it is considered for implementation in all maximum-security institutions.

CSC is committed to continuous improvement in its operations and ensuring the safety of the public, its staff and the inmates under its jurisdiction. This is all part of an on-going process to refine practices, and to improve correctional results.

A PROPOSAL FOR RESOLUTION

CI Comments

A number of reports from a variety of sources, including persons commissioned by CSC to offer expert advice, have produced a series of recommendations on the issues of external review and accountability. The intent of these recommendations, to borrow a phrase from Professor Michael Jackson's recent book "Justice Behind the Walls – Human Rights in Canadian Prisons" was "to draw the operations of the Correctional Service of Canada into the gravitational pull of a culture that respects legal and constitutional rights".

To date the Service has resisted that pull and, for the most part, maintains its own orbit.

While the Service, in recent years, has made efforts to enhance its own internal mechanisms for promoting human rights and legal entitlements it continues to show an absence of willingness to be scrutinized by others.

My Office will produce, by the end of October 2003, a Discussion Paper outlining the issues as we see them and our proposed options

for resolution. We will provide wide distribution of this Paper and will invite the Service and other participants in the criminal justice process, including government agencies, community partners and offender representatives, to present their own written views on the subject. Once these have been shared, I propose that the Service and my Office convene a broadly-based conference early in 2004 to attempt to identify measures to bring closure to the issue.

CSC Response

CSC's internal review processes of individual matters have been adjusted to include participation from organizations outside of CSC (e.g. investigations into security incidents).

Accountability is a feature of management. When problems arise, there are many measures that must be activated, ranging from policy discussions to options analysis for implementation purposes. Notwithstanding these organizational measures, accountability measures, as dictated by the particulars of the situation must occur, for the purpose of organizational and personal learning.

PROPOSITION DE RÈGLEMENT

Commentaires de l'EC

Au cours des sept ans qui ont suivi, un certain nombre de rapports provenant de différentes sources, y compris les personnes chargées par le SCC de fournir des conseils d'experts, ont formulé une autre série de recommandations sur les questions de l'examen externe et de la responsabilité. Ces recommandations, pour reprendre une phrase tirée du récent livre du professeur Michael Jackson intitulé *Justice Behind the Walls – Human Rights in Canadian Prisons*, visaient à faire en sorte que les opérations du Service correctionnel du Canada s'inscrivent dans une culture qui respecte les droits juridiques et constitutionnels.

Jusqu'à présent, le Service a résisté à cette tendance et maintient, de façon générale, sa position.

Au cours des dernières années, le Service s'est efforcé d'améliorer ses propres mécanismes internes visant à favoriser les droits de la personne et les droits prévus dans la loi, mais il n'est pas encore disposé à faire l'objet d'examens par d'autres parties.

À cette fin, le Bureau produira, d'ici la fin d'octobre 2003, un document de travail exposant nos vues sur les questions et nos propositions de

Réponse du SCC

réglement que nous proposons. Nous assurerons une large diffusion de ce document et inviterons le Service et d'autres intervenants du processus de justice pénale, y compris des organismes gouvernementaux, des partenaires de la collectivité et des représentants des délinquants, à présenter par écrit leurs opinions à ce sujet. Je proposerais ensuite que le Service et mon Bureau convoquent une vaste conférence au début de 2004 pour essayer de déterminer les mesures permettant de clore la question.

Les processus internes de revue du SCC qui examinent les questions particulières ont été ajustés afin d'inclure la participation des organismes à l'extérieur du SCC (par exemple, les enquêtes sur les incidents de sécurité).

La responsabilisation une caractéristique de la gestion. Lorsque des problèmes surviennent, plusieurs mesures, pouvant aller de discussions sur les politiques à l'analyse de choix aux fins de mise en œuvre, doivent être entreprises. Nonobstant ces mesures organisationnelles, des mesures d'imputabilité, selon les particularités de la situation, doivent avoir lieu dans le but d'assurer la formation organisationnelle et personnelle.

détenus avec des avocats. Les détenus ont des droits qu'ils n'ont pas les moyens de faire respecter.

Nous croyons qu'il faut mener une vaste consultation auprès des partenaires du système de justice pénale, y compris des représentants de la collectivité et des détenus, pour voir à ce que des mécanismes soient établis pour régler le problème.

Réponse du SCC

Le SCC reconnaît l'importance des services d'aide juridique pour les délinquants sous responsabilité fédérale et est conscient que l'accès à l'aide juridique n'est pas égal dans tout le pays. Nous suggérons que l'EC porte cette question à l'attention du ministre de la Justice.

ÉTABLISSEMENTS À SÉCURITÉ MAXIMALE

Commentaires de l'EC

En mai de cette année, une équipe de cadres supérieurs du Service a entamé un examen des établissements à sécurité maximale. Le but de cet examen, est, à mon avis, d'essayer d'élaborer des interventions qui pourraient être réalisées par le personnel, tout en respectant les droits de la personne, pour aider les détenus à mener à bien leur plan correctionnel visant leur mise en liberté éventuelle.

Les établissements à sécurité maximale sont depuis longtemps un sujet de préoccupation à du Bureau. Comme ils mettent l'accent sur le contrôle des déplacements et des activités des délinquants, ils ont tendance à entraver les progrès vers la réinsertion sociale et gèrent souvent leurs opérations d'une façon qui n'est pas conforme au principe exposé dans la LSCMCL qui consiste à prendre la mesure de garde la moins restrictive possible suivant les besoins des détenus.

Réponse du SCC

Par conséquent, nous attendons d'obtenir les résultats de cet examen et de la discussion qui suivra concernant l'incidence de celui-ci dans les établissements.

Dans le cadre de l'examen continu de ses pratiques, le SCC prend des mesures pour améliorer la sécurité des établissements correctionnels et augmenter la capacité des délinquants de suivre leur plan correctionnel. L'introduction des Stratégies d'interventions correctionnelles intégrées (SICI) permettra un meilleur équilibre entre l'aide et le contrôle grâce à des interventions plus ciblées et intégrées. Les SICI sont un ensemble de mesures visant à répondre aux besoins des délinquants les plus perturbateurs du SCC. Ces mesures aideront à résoudre les problèmes de gestion de la population dans les établissements à sécurité maximale. Elles sont fondées sur les principes du respect de la dignité humaine et de l'utilisation des mesures nécessaires à la protection du public, du personnel et des délinquants qui soient le moins restrictives possible. Ces mesures respectent les principes énoncés dans la LSCMCL.

Les SICI seront introduites graduellement. Elles seront d'abord appliquées à l'établissement Millhaven à l'automne. À la suite d'une évaluation à cet égard, elles seront appliquées à l'établissement Kent et à l'établissement de l'Atlantique durant l'hiver avant d'être appliquées, le cas échéant, dans tous les établissements à sécurité maximale.

Le SCC est résolu à améliorer constamment ses opérations et à assurer la sécurité de la population, de son personnel et des détenus sous sa responsabilité. Toutes ces mesures font partie d'un processus continu qui vise l'amélioration des pratiques et des résultats correctionnels.

DÉTECTEURS IONIQUES

Commentaires de l'EC

protégés lorsqu'ils peuvent avoir une incidence sur la sécurité d'une personne ou d'un pénitencier ou la tenue d'une enquête.

Des questions ont été soulevées concernant le fonctionnement des instruments qui déclen- la présence de substances sur la peau et les vêtements des personnes, et l'exactitude des résultats des examens des détecteurs ioniques. De plus, on a discuté de l'importance qui devrait être accordée aux résultats des détecteurs ioniques dans les décisions concernant l'octroi des visites dans les établissements.

En octobre 2003, il y aura une médiation officielle relative à cette question, c'est-à-dire l'efficacité de l'équipement, le niveau de son utilisation et son importance dans la prise de décision sur les visites. Les participants comprendront notamment du personnel compétent du Service, les employés de notre Bureau, des représentants des détenus et des spécialistes juridiques de la collectivité.

Réponse du SCC

Le SCC attend avec impatience la discussion multipartite sur cette question.

ORDINATEURS DES DÉTENUS

Commentaires de l'EC

En juin de cette année, le Service a décidé d'interdire l'achat d'ordinateurs par les détenus. Étant donné l'incidence de cette décision sur la population carcérale, nous avons communiqué avec le Service pour entreprendre un examen de ce changement de politique et des solutions de rechange possibles.

Réponse du SCC

Le SCC a déterminé que la possession d'ordinateurs par les détenus représente une menace générale pour la sécurité du SCC et pourrait mettre en

ACCÈS À LA JUSTICE

Commentaires de l'EC

danger la sécurité des établissements et des personnes. Par conséquent, les détenus ne sont plus autorisés à acheter des ordinateurs. Toutefois, comme l'usage des ordinateurs a des effets positifs sur la réinsertion sociale des délinquants et parce que c'est la une façon de continuer à maintenir des contacts avec la collectivité, les détenus pourront avoir accès à des ordinateurs dans un environnement contrôlé. Les ordinateurs que les détenus pourront utiliser doivent être sécurisés, être configurés de la même façon et être gérés tout au long de leur cycle de vie. Le SCC a effectué un inventaire des ordinateurs utilisés pour les programmes et il établit actuellement l'inventaire des logiciels et de la configuration, qui sera terminé d'ici l'automne 2003. La politique du SCC a été approuvée mais, compte tenu des préoccupations soulevées par certains intervenants, le SCC prévoit organiser une discussion multipartite sur la meilleure façon de mettre en œuvre une stratégie qui permette une utilisation appropriée des ordinateurs par les détenus aux termes de la nouvelle politique.

Réponse du SCC

L'accès des détenus aux services des avocats constitue un problème grandissant. Les restrictions s'appliquant à l'aide juridique et à son financement dans les diverses administrations provinciales et territoriales auront pour effet de réduire la portée des questions pour lesquelles les détenus peuvent consulter des avocats et retenir leurs services ainsi que le nombre d'avocats qui peuvent défendre des cas de détenus et qui sont

L'accès à un avocat est un droit important

de tout citoyen. De plus, il est extrêmement important dans le contexte correctionnel, où des questions complexes et importantes se posent souvent. Le LSCMLC et son règlement connexe contiennent un certain nombre de dispositions qui garantissent l'accès aux services d'un avocat, comme les cas où les détenus sont mis en isolement ou accusés de graves infractions disciplinaires. En outre, la loi prévoit des garanties de communication confidentielle de

qui fait depuis longtemps l'objet de discussions. Comme je l'ai indiqué ailleurs dans le Rapport, les spécialistes sont très favorables à cette approche. Le Service vient de terminer la mise à l'essai d'un système « amélioré » dans le cadre duquel les membres de la collectivité participent aux examens. Il est maintenant possible d'examiner les projets pilote et d'entamer une vaste consultation sur les recommandations du sous-comité parlementaire sur l'arbitrage indépendant des décisions en matière d'isolement.

Réponse du SCC

L'évaluation indépendante effectuée par Conseils et Vérification Canada ainsi que le rapport du SCC sur le projet pilote du Comité de réexamen amélioré des cas d'isolement sont actuellement à l'étude. Les prochaines étapes comprendront des consultations avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel, l'Association du Barreau canadien, les syndicats et d'autres groupes d'intérêt.

MALADIES INFECTIEUSES

Commentaires de l'EC

En ce qui a trait à l'incidence et à la transmission du VIH/sida et de l'hépatite C dans nos établissements, je crois qu'une décision immédiate doit être prise sur la mise en œuvre de mesures de réduction des métaits, telles que l'accès à du matériel de tatouage propre et les échanges de seringues. Bien que le milieu correctionnel présente des difficultés dans ce domaine, il faut une stratégie cohérente en matière de drogues pour assurer de façon raisonnable la santé et la sécurité du personnel et des délinquants.

Réponse du SCC

Les points soulevés concordent avec l'approche du SCC à l'égard des soins de santé. Le SCC favorise l'approche de la réduction des métaits pour la prévention des maladies infectieuses. Il a déjà mis en place diverses initiatives : traitement d'entretien à la méthadone, distribution d'eau de Javel et de condoms, programme d'éducation et d'entraide par les pairs, programme d'immunisation contre l'hépatite A et B, programme de sensibilisation à la réception, programme de lutte contre la toxicomanie.

SOINS DE SANTÉ MENTALE

Commentaires de l'EC

Le Service procède actuellement à un examen de ses unités régionales de santé mentale. Il s'agit là d'une étude opportune et importante étant donné l'incidence des problèmes de santé mentale sur les soins, la garde et la réadaptation des délinquants.

Réponse du SCC

Le SCC est d'accord.

ÉVALUATION DES RENSEIGNEMENTS DE SÉCURITÉ

Commentaires de l'EC

Cette année, le Service a finalement publié des directives sur les normes et lignes directrices en matière de sécurité préventive. La mise en œuvre de nouvelles politiques nous donne ainsi qu'au Service l'occasion d'examiner une fonction importante découlant des principes fondamentaux exposés dans les politiques, soit l'identification, l'évaluation et l'utilisation des renseignements de sécurité dans les décisions qui influent sur le niveau de garde et les possibilités de mise en liberté des délinquants.

Réponse du SCC

La question de l'usage judicieux des renseignements de sécurité peut influencer les décisions en matière de gestion des cas, en particulier celles qui concernent les transfèrements, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération. Le SCC a l'obligation de veiller à ce que ces renseignements soient analysés, utilisés de façon appropriée pour la prise de décisions et suffisamment

nombre d'initiatives : distribution d'eau de Javel et de condoms, programme d'éducation et d'entraide par les pairs, programme d'immunisation contre l'hépatite A et B, programme de sensibilisation à la réception, programme de lutte contre la toxicomanie.

RECOURS À L'ISOLEMENT POUR LES SOINS DE SANTÉ MENTALE

Commentaires de l'EC

Le recours à l'isolement est régi par les lois provinciales et les normes professionnelles. Les unités de santé mentale du SCC sont régies par les mêmes règles. Toutefois, comme elles se trouvent dans des pénitenciers, elles sont également assujetties à des règles fédérales, y compris les lois qui régissent l'isolement. La simple règle pour l'isolement sans consentement ou sans que le patient soit jugé incapable de donner son consentement constitue une mesure d'isolement et doit être considérée comme telle.

Réponse du SCC

Le SCC a élaboré des principes sur l'isolement pour des fins de traitement et l'isolement disciplinaire, qui seront bientôt incorporés dans le Guide des Services de santé.

ISOLEMENT PRÉVENTIF

Les unités d'isolement demeurent pleines à capacité ou presque, et le nombre de cas d'isolement à long terme est encore inutilement élevé. Il faudra trouver de nouvelles solutions et examiner la façon de mettre plus efficacement en œuvre la loi et la politique sur l'isolement préventif afin de régler ce problème. La question de l'examen indépendant des placements est un aspect de l'isolement préventif

TOUR D'HORIZON

Commentaires de l'EC

Il y a un certain nombre de questions qui font actuellement l'objet de discussions avec le Service et qui ne sont pas exposées en détail dans la section « Principales questions en suspens » du Rapport. Même si notre examen de ces questions n'a pas encore donné lieu à des constatations et à des recommandations particulières, je crois que, en raison de leur importance pour la population carcérale, il y a lieu d'en prendre note.

L'approche du SCC à l'égard du problème de la toxicomanie est une approche globale qui comprend la répression, l'évaluation, la prévention, le traitement et la recherche. On effectue chaque mois, au hasard, des prises d'échantillons d'urine afin de déterminer la prévalence de la toxicomanie dans les établissements et de repérer les délinquants qui consomment des substances illicites. On soumet tous les délinquants à une évaluation complète afin de mieux planifier le traitement. Les programmes de traitement offerts par le SCC comprennent des programmes de faible intensité, d'intensité moyenne et d'intensité élevée, et il y a des programmes spécialisés pour les délinquantes et les délinquants autochtones; de même, on dispose d'unités de soutien intensif pour aider les délinquants qui veulent vivre une vie sans drogue. Le Centre de recherche en toxicomanie se consacre à examiner les facteurs qui contribuent à la toxicomanie et les problèmes connexes et à concevoir des interventions efficaces.

Le SCC favorise l'approche de la réduction des méfaits pour la prévention des maladies infectieuses. On a déjà mis en place un certain

rapport aux autorités, d'en prendre connaissance (afin qu'il vérifie s'il contient des erreurs de fait).

- Il y aurait des exceptions à ce qui précède s'il y a un risque de danger de tort immédiat à des personnes identifiables si les renseignements n'étaient pas divulgués (test adopté par la Cour suprême du Canada).

La menace du danger de tort immédiat à des personnes identifiables donnera lieu, sans aucun doute, à la communication de l'information aux autorités pertinentes.

MALADIES INFECTIEUSES

Commentaires de l'EC

Le danger que courent les détenus ou les employés en contrôlant la mise en œuvre de mesures de réduction des méfaits. Il faudrait certainement appuyer le Service dans ses efforts visant à contrôler l'entrée de substances illégales dans les pénitenciers. Toutefois, on peut donner un traitement tout en prenant des mesures de sécurité valables, ce qui constitue un aspect essentiel d'une stratégie de prestation de services de santé axée sur le traitement. Cela est ici manifestement le cas.

Réponse du SCC

Le SCC est d'accord que plus de travail doit être fait dans ce domaine important, et nous apprécions l'appui de l'EC dans notre recherche de moyens pouvant accroître la livraison de ces services.

La drogue représente un problème pour tous les organismes correctionnels du monde; elle contribue au comportement criminel et à la propagation des maladies infectieuses. La consommation de drogue a des répercussions importantes sur la santé et la sécurité du personnel du SCC, des délinquants et de la population.

Le SCC s'attaque au problème de l'introduction de drogue dans les établissements au moyen de diverses initiatives de répression : fouille discrète des visiteurs à l'aide de détecteurs de métal, de détecteurs ioniques, de chiens détecteurs; fouille des cellules, des immeubles, des terrains et des

au début et d'expliquer clairement les limites de la confidentialité, de sorte que le délinquant puisse donner un consentement éclairé quant à sa participation.

Dans son rapport, l'EC souleve de bonnes questions aux fins de discussion.

Le rapport de l'EC indique une prise de position sur ces questions :

- Les renseignements liés à la santé aux fins de l'évaluation du risque devraient être divulgués seulement lorsque le détenu, avant de fournir ces renseignements, a clairement été informé de ce qui sera divulgué et à quelles fins. Toute autre fin serait interdite;

Dans cette situation, le délinquant n'a pas droit à la confidentialité. Avant de commencer l'évaluation du risque et d'obtenir le consentement du délinquant, le clinicien doit l'informer de la nature de l'intervention et consigner par écrit le fait que cette information lui a été communiquée.

- Tout autre renseignement lié à la santé qui est fourni ne devrait simplement pas être divulgué sans le consentement du patient;

Le SCC est d'accord; si l'information sur la santé n'est pas pertinente pour l'évaluation du risque, elle ne doit pas être communiquée.

- Les décisions sur la divulgation devraient être prises par le personnel des services de santé qui a suivi la formation nécessaire;

Le professionnel de la santé qui obtient l'information qui pourrait devoir être communiquée est le mieux placé pour prendre la décision.

- Le délinquant en question devrait être autorisé à présenter des observations avant que soit prise toute décision en matière de divulgation;

Dans tous les cas, le délinquant aura déjà été averti (avant qu'il consente à participer) que toute information obtenue durant l'évaluation/intervention pourra être communiquée aux autorités pertinentes. En ce qui concerne l'information obtenue durant une évaluation du risque, il est de pratique courante de permettre au délinquant, avant de soumettre le

2. Par ailleurs, lorsqu'on a des raisons de croire qu'un tort pourrait être causé si des renseignements sont gardés confidentiels, il faut divulguer ceux-ci même s'il s'agit de renseignements liés au traitement.

Réponse du SCC

Quoique ce sujet a été discuté entre le SCC et l'EC au fil des ans, la question suivante a été récemment soulevée par l'EC. Toute information recueillie au sujet du traitement, ou aux fins d'évaluation, devient la propriété du SCC, et les délinquants sont avisés que cette information est la propriété du SCC. Quoique le SCC soit d'accord qu'il existe une variété de types de renseignements médicaux, ils sont tous recueillis pour le SCC afin de faire avancer la mise en œuvre du mandat du SCC. Les professionnels de la santé qui œuvrent au sein du SCC sont assujettis à ce mandat et au code de conduite professionnelle de l'organisme qui les gouverne. Par conséquent, le clinicien a l'obligation de divulguer entièrement la nature de l'intervention au début de toute interaction avec le délinquant et de lui expliquer clairement que l'information sera communiquée aux autorités pertinentes, de sorte que le délinquant puisse donner un consentement éclairé quant à sa participation; le clinicien ne doit communiquer aucun renseignement de nature délicate à une tierce partie si celle-ci n'a pas un droit sélectif d'accès; En cas de droit sélectif d'accès, l'information est divulguée à d'autres parties par le SCC conformément à la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Selon les normes professionnelles nationales en soins de santé, le professionnel de la santé doit divulguer l'information obtenue du client, comme dans la collectivité, dans les cas suivants :

- s'il y a un risque pour la sécurité du délinquant ou la sécurité d'une autre personne;
- s'il y a une menace plausible pour une tierce partie identifiable;
- si la loi l'oblige à communiquer l'information (p. ex. si l'information concerne la violence à l'égard d'un enfant, ou si elle doit être divulguée devant un tribunal [obligation de produire]).

Le professionnel de la santé a l'obligation de divulguer entièrement la nature de l'intervention

CONFIDENTIALITÉ DES RENSEIGNEMENTS D'ORDRE MEDICAL

Commentaires de l'EC

Les thèmes qui se dégagent semblent être les suivants :

1. Il faut établir une distinction entre les renseignements obtenus aux fins d'un diagnostic et d'un traitement et ceux qui sont obtenus pour évaluer le risque (pour prendre une décision en matière de surveillance ou de mise en liberté). Dans le premier cas, les renseignements ne devraient pas être divulgués à l'extérieur de l'équipe des Services de santé. Dans le dernier cas, la divulgation des renseignements peut être appropriée pour régler des questions en matière de mise en liberté, de surveillance dans la collectivité ou d'autres questions liées à la sécurité.

Par ailleurs, en ce qui concerne la sécurité, les employés des Services de santé sont des employés ou des agents du SCC. Leurs services doivent être fournis dans un contexte où des exigences législatives strictes sont imposées pour la garde et la surveillance des délinquants et où toutes les relations entre le personnel et les délinquants ne favorisent pas toujours un milieu qui contribue à un traitement efficace. J'ai choisi trois sujets qui, à mon avis, illustrent la convergence des deux rôles. J'examinerai certaines des solutions que j'ai proposées et les obstacles qui empêchent de les réaliser, et je présenterai mon point de vue à ce sujet.

1. Le SCC procède actuellement à une évaluation de la politique; par la suite, il prendra une décision quant à la pertinence d'y apporter des changements.

2. Le SCC révisera sa procédure de règlement des griefs pour que tous les griefs relatifs aux décisions rendues en vertu de cette politique soient traités directement au troisième palier, avec la participation de l'établissement et de la région concernée. Au troisième palier, le commissaire adjoint, Opérations et programmes correctionnels (CAOPC) aura à se prononcer sur le grief.

3. Le SCC remet au délinquant, par écrit, et dans les cinq jours ouvrables suivant la décision de classement, les motifs à l'appui de la décision ainsi que toute autre information considérée dans la prise de décision. En même temps, le délinquant est

SERVICES DE SANTÉ

Commentaires de l'EC

J'estime qu'un rapport annuel peut aller au-delà de son objet principal qui est d'essayer de résoudre des principaux problèmes. Le Rapport peut également décrire les activités du Bureau qui ne se prêtent pas à des constatations ou à des recommandations particulières, mais qui peuvent quand même permettre de comprendre certains problèmes de délinquants et les difficultés que nous éprouvons à les régler.

À cette fin, j'ai décidé de mettre à l'essai un nouveau chapitre, qui met l'accent un « service correctionnel » et examine, dans ce contexte, les points qui influent sur son succès et sur notre capacité de régler les problèmes pertinents.

Les Services de santé constituent un sujet parfait pour cette première initiative. Peu de directions répondent à des besoins aussi fondamentaux et tangibles des délinquants tout en essayant de favoriser le bien-être et la sécurité des détenus, de leur famille, du personnel et du public. Rares sont les fonctions qui se fondent sur des considérations aussi fondamentales et souvent contradictoires sur les plans juridique, politique et opérationnel.

informé de son droit de solliciter un redressement par l'entremise du processus de grief des délinquants.

4. Le CAOPC doit approuver toute dérogation proposée aux résultats de l'Échelle de classement par niveau de sécurité (passage de la cote maximale à la cote moyenne) dans le cas des délinquants purgeant une peine à perpétuité minimale pour meurtre au premier ou au deuxième degré. Cette situation se produira seulement dans des circonstances exceptionnelles.

5. Comme la procédure sera modifiée (voir le numéro 2), le commissaire adjoint, Politique, Planification et Coordination, délégué par la commissaire, examinera le grief au troisième palier, en tenant compte de la décision du CAOPC, et cette décision sera considérée comme finale.

Les différends sont souvent liés à des contradictions inhérentes à la prestation des soins dans un milieu axé sur la sécurité. L'examination de certaines de ces contradictions permettra de mieux comprendre cet important secteur. L'examen peut aider à aller au-delà des questions superficielles de rétribution et de réadaptation qui caractérisent les discussions relatives aux prisons et à préciser certaines véritables problèmes humains auxquels sont régulièrement confrontés les délinquants, le personnel correctionnel et mes employés.

En ce qui a trait au diagnostic ou au traitement, le Service doit aux termes de la LSCMCL :
 ■ veiller à ce que chaque détenu reçoive les soins de santé essentiels et qu'il ait accès, dans la mesure du possible, aux soins en santé mentale qui peuvent faciliter sa réadaptation et sa réinsertion sociale;
 ■ offrir les soins suivant les normes professionnelles reconnues;
 ■ fournir les services seulement avec le consentement éclairé du patient (à moins que celui-ci soit jugé incapable de donner son consentement conformément aux lois applicables);

participé. On y a discuté des questions suivantes : les jeunes contrevenants : un groupe présentant un risque et des besoins particuliers? la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents (LSJPA); les programmes et services de réinsertion sociale pour les jeunes contrevenants dans le système correctionnel fédéral; les jeunes contrevenants sous garde en milieu fermé : rapports provinciaux/territoriaux; les jeunes contrevenants : point de vue des chercheurs.

Le SCC a l'intention de poursuivre les discussions amorcées durant ce forum constructif. Par exemple, on organisera une rencontre avec le ministre de la Justice, le Bureau de l'EC et d'autres partenaires pour discuter des incidences de la LSJPA sur les politiques et les procédures du SCC. De même, le SCC continuera de travailler avec les responsables provinciaux et territoriaux des services correctionnels sur cette question, y compris, le cas échéant, en faisant appel à des dispositions d'accords sur l'échange de services fédéraux-provinciaux-territoriaux.

Lorsque ces discussions seront terminées, le SCC décidera s'il est nécessaire d'élaborer un plan d'action dans ce domaine ou si diverses activités indépendantes suffiront. Il importe de noter, cependant, que le mandat du SCC se limite à

CLASSEMENT DES DÉLINQUANTS CONDAMNÉS À PERPÉTUITÉ

Recommandations de l'EC

1. J'estime que la politique est contraire à la Loi et recommande qu'elle soit annulée.

Je recommande également :

2. que toute décision prise par un directeur d'établissement pour assujettir un détenu à la règle ou pour recommander la dérogation à la règle, soit immédiatement communiquée pour examen à la commissaires adjointe, Opérations et Programmes correctionnels (CAOPC);

3. qu'on donne au détenu les raisons complètes justifiant la décision initiale et l'occasion de présenter des arguments à la CAOPC;

CLASSEMENT DES DÉLINQUANTS CONDAMNÉS À PERPÉTUITÉ

Réponse du SCC

4. que la CAOPC détermine s'il faut assujettir le détenu à la règle dans les 30 jours suivant la réception des documents concernant la décision initiale;
5. que le détenu ait droit de présenter directement à la commissaire un grief prioritaire concernant la décision de la CAOPC.

Le SCC apprécie le fait que l'EC reconnait le travail qu'il a fait pour répondre aux besoins des délinquants âgés dans les domaines des soins palliatifs, de la planification du logement et de la planification des programmes.

Délinquants âgés

4. Le SCC a récemment mis à jour la trousse d'information, que le personnel du SCC doit présenter aux tribunaux, en fonction de la nouvelle Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Les représentants du SCC qui témoignent lors d'une audience de placement transmettent les informations sur les programmes correctionnels, les dates d'admissibilité, les établissements fédéraux, etc. Le rôle du SCC consiste à fournir des renseignements et non pas une opinion sur un cas particulier.

L'administration des peines, par conséquent, le SCC n'est pas d'accord avec la recommandation d'inclure dans un plan d'action la question du placement.

De même, les modifications aux lois ne relèvent pas de la compétence du SCC; ce genre de proposition doit être adressée au solliciteur général.

La politique sur le classement des délinquants condamnés à perpétuité pour meurtre au premier ou au deuxième degré a été modifiée le 23 février 2001. Tous ces délinquants doivent purger une peine minimale de deux ans dans un établissement à sécurité maximale.

qui sont liés à des questions fondamentales de liberté personnelle, de sécurité ou de conformité à la loi.

Réponse du SCC

d'éliminer de façon permanente l'arrière des gîets à traiter. Le SCC prévoit mettre ce plan d'action en vigueur le plus tôt possible par la suite.

2. Le SCC est d'accord pour que la Direction des initiatives autochtones, la Direction des services de santé et le Secteur des délinquantes effectuent une analyse des données relatives aux gîets. Des rapports statistiques trimestriels sur les gîets seront fournis à l'automne 2003 à ces secteur et directions.

3. Le SCC est satisfait de la participation des gîets, tant du point de vue de l'imputabilité que de celui des examens par une instance externe.

4. Compte tenu des efforts supplémentaires que le SCC consacre à cette question, il ne voit pas la nécessité de donner une orientation stratégique ou de demander un examen indépendant des gîets au troisième palier. Le SCC continuera de travailler en étroite collaboration avec le BEC sur cette question.

Le SCC a apporté des améliorations à la procédure de règlement des gîets et entend se concentrer davantage sur cette question à tous les niveaux de l'organisation. À cette fin, le SCC va recommencer à publier des bulletins trimestriels, en septembre 2003, pour faciliter la diffusion de renseignements aux gestionnaires opérationnels. Ces bulletins présenteront des cas importants accompagnés d'une analyse qui aidera le personnel et les délinquants à comprendre comment les situations pourraient être résolues et prévenues dans l'avenir.

1. Le SCC est d'accord pour mettre la dernière main à un plan d'action d'ici le 31 octobre 2003 en vue

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. que le Service utilise l'information obtenue lors de sa réunion de juin et, en consultation avec des détenus et d'autres interventions communautaires, présente au Comité de direction, d'ici la fin de septembre 2003, un plan d'action pour la coordination, avec d'autres administrations, des placements, du logement et des programmes offerts aux jeunes contrevenants;
2. que ce plan d'action donne des résultats mesurables comporte un échéancier et un cadre d'évaluation appropriés;
3. que le plan d'action soit fondé sur un examen des politiques et des opérations du SCC pour assurer la conformité à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents;
4. que le Service envoie l'information qu'il présente aux tribunaux aux termes de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents.

Réponse du SCC

Jeunes contrevenants

La nouvelle Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003. Le SCC reconnaît que les jeunes contrevenants ont des besoins différents de ceux des délinquants adultes. Bien qu'il n'y ait aucun critère relatif à l'âge ni aucune autre considération spéciale accordée aux contrevenants de moins de 18 ans dans la LSCMLC, le SCC gère ces délinquants au cas par cas, en tenant compte de l'âge du délinquant, du risque qu'il présente et de ses besoins. De plus, le SCC reconnaît qu'il est de sa responsabilité d'exercer sur les jeunes contrevenants un contrôle sûr, sécuritaire et humain pendant qu'ils sont sous sa garde.

1., 2. et 3. Sur la recommandation de l'EC, le SCC a tenu un forum d'apprentissage les 23 et 24 juin 2003; divers spécialistes fédéraux et provinciaux travaillant auprès de jeunes contrevenants y ont

TRANSFÈREMENTS

Commentaires de l'EC

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons reçu des données préliminaires sur les conclusions de la vérification le 21 février 2003 et reçu l'ébauche finale le 18 mai 2003.

La vérification sur les transfèrements n'a pas abordé deux aspects importants de nos préoccupations :

1. pourquoi les délinquants sont placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité;

2. la qualité des données utilisées pour surveiller le processus de transfèrement, mais le Service a élaboré un plan d'action sur une série de recommandations découlant de la vérification.

De plus, il a indiqué qu'il élaborait un cadre de contrôle de la gestion devant être utilisé par tous les établissements pour évaluer de façon continue la conformité à la loi des procédures et des décisions en matière de transfèrement.

PROCÉDURE DE RÉGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENU

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. que d'ici le 31 octobre 2003, le Service correctionnel mette la dernière main à un plan d'action contenant des objectifs réalistes et mesurables et des normes d'évaluation en vue d'éliminer de façon permanente des griefs à traiter qu'il mette immédiatement ce plan en oeuvre pour qu'il soit mené à terme d'ici la fin de l'exercice 2003-2004;

2. que le Service établisse des directives précises qui obligent les Secteurs des services de santé, des questions autochtones et des délinquantes à analyser rigoureusement, chaque trimestre, les données sur les griefs

et présente un rapport à ce sujet d'ici la fin de septembre 2003;

3. que le Service revote sa décision de rejeter Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe.

4. En ce qui a trait particulièrement à la recommandation de la juge Arbour, je recommande également que le Service, en consultation avec mon Bureau et les intervenants compétents de la collectivité, mette sur pied un projet pilote sur l'examen indépendant des griefs au troisième palier qui ont une importance à l'échelle nationale ou

Réponse du SCC

Le SCC a effectué une vérification du processus de transfèrement, et les plans d'action ont été approuvés en juin 2003. À la suite de la vérification, on a créé un cadre de contrôle de la gestion qui sera mis en application à l'automne 2003. Le SCC continuera de travailler en collaboration avec le BEC sur cette question.

Nous continuons de travailler avec le Service pour veiller à ce que le processus de transfèrement donne lieu à des décisions rigoureuses, objectives et opportunes, conformément aux dispositions en matière d'équité de la législation et de la politique sur les transfèrements.

par les divers établissements en réponse aux conclusions de la vérification.

Pour le moment, plutôt que de répéter des éléments particuliers de nos préoccupations antérieures, il semble approprié de donner au Service l'occasion de mettre en oeuvre ses plans d'action. Nous avons demandé un exemplaire des plans d'action élaborés

RESSOURCES FINANCIÈRES DES DÉTENUS

Recommandations de l'EC

1. Considérations d'ordre général

Je recommande que le Service correctionnel aborde particulièrement les questions que j'ai mentionnées dans mes recommandations précédentes, fasse rapport à ce sujet et qu'il prenne les mesures proposées pour apporter les changements nécessaires d'ici la fin d'octobre 2003.

(Recommandations de 2001-2002)

Je recommande que, dans l'examen de la politique du Service sur la rémunération des détenus, on s'interroge :

1. sur la suffisance des niveaux de rémunération actuels et les effets de l'économie clandestine illicite dans les pénitenciers;

2. sur la suffisance des fonds dont disposent actuellement les délinquants au moment de leur mise en liberté.

Réponse du SCC

1. et 2. Le SCC poursuit l'examen de cette question, qui sera terminée d'ici décembre 2003. Le Bureau de l'EC et d'autres intéressés seront consultés dans le cadre de cet examen.

2. Système téléphonique Millennium

Recommandations de l'EC

Je réitère mes recommandations de l'an dernier :

1. que le Service fournisse immédiatement une subvention rétroactive aux détenus, de façon à ramener le coût de leurs communications

téléphoniques au niveau en vigueur dans la collectivité;

2. que, si le Service n'est pas disposé à offrir une subvention pour compenser le coût déraisonnable de ce système de sécurité pour la population carcérale, l'on se demande sans tarder s'il est nécessaire de conserver le système téléphonique Millennium.

Je recommande spécifiquement :

3. que le Service procède à une vérification de l'efficacité du système Millennium en tant que mécanisme de sécurité.

Réponse du SCC

Le SCC est actuellement aux prises avec un cas litigieux mettant en cause des fournisseurs de service téléphonique.

1. Les coûts du service téléphonique n'ont pas d'incidence sur les ressources financières des détenus, puisque tous les appels se font à frais vifs. Le SCC reconnaît les difficultés financières que l'on impose aux détenus et à leurs familles à cause des frais exigés par les divers fournisseurs de service téléphonique. Il ne revient pas au SCC d'accorder des subventions aux détenus pour les appels téléphoniques.

2. et 3. Le SCC est satisfait de l'efficacité du système Millennium en tant que dispositif de sécurité et ne voit pas la nécessité de procéder à une vérification pour l'instant. Ce genre de système est utile parce qu'il permet de détecter et de prévenir des activités illicites. En effet, le système permet au SCC de gérer, de contrôler et de surveiller les communications téléphoniques des détenus. Il est rare que le système soit utilisé à des fins abusives. S'il l'est, ce qui peut arriver une ou deux fois par an, la violation est rapidement décelée, et on apporte des mesures correctives.

1. Le SCC croit qu'il a réglé les problèmes soulevés à propos du rapport sur les fouilles à nu. Voici les réponses aux préoccupations énoncées :

a. Les incidents donnant lieu au recours à la force sont examinés à tous les niveaux du SCC. Bien que deux incidents particuliers aient donné lieu à la création du groupe de travail, l'objectif n'a jamais été d'examiner uniquement ces deux cas, qui faisaient déjà l'objet d'enquêtes.

b. Compte tenu de l'objectif de l'examen, le groupe de travail n'a pas prévu de consulter les détenus et les visiteurs.

c. Le groupe de travail du SCC a analysé toutes les situations où l'on avait eu recours à une fouille à nu, y compris celles faisant l'objet de l'article 53 de la LSCMLC. Le rapport final sur les fouilles à nu a été rédigé après un examen complet des politiques et des pratiques.

d. En ce qui concerne les griefs relatifs aux fouilles à nu, on a procédé à un examen de tous les griefs du troisième et du deuxième palier présentés durant l'exercice 2001-2002. Sur les 44 griefs examinés, sept ont été réglés ou accueillis (en tout ou en partie), et des mesures correctives ont été prises dans chaque cas, y compris formation du personnel, modifications aux procédures ou autres mesures jugées nécessaires et appropriées. De façon générale, l'examen des griefs relatifs aux politiques et procédures en matière de fouilles à nu et de leur application n'a révélé aucune tendance systémique ou propre à un établissement.

e. Tout manquement à la politique ou toute erreur procédurale est prise par le SCC très au sérieux, et des mesures appropriées sont appliquées. En ce qui concerne les incidents ayant donné lieu au recours à la force, il y a une procédure d'examen détaillée en place, qui est administrée par la Direction de la sécurité de l'AC. Le processus comprend des examens par la Direction des services de santé et le Secteur des délinquantes, le cas échéant. Les résultats de tous les examens sont communiqués au BEC. Lorsqu'un manquement à la politique est constaté au cours de l'examen d'un cas de recours à la force, les mesures correctives sont prises au

niveau approprié (national, régional et/ou à l'établissement).

f. Dans le cadre du renouvellement du Système de gestion des délinquants, on élaborera un module sur les fouilles afin de faciliter l'analyse des données et les rapports sur les fouilles non courantes, y compris les fouilles à nu, en conformité avec les exigences qui s'appliquent aux rapports et à la consignation des données. Étant donné que le renouvellement du SGD est en cours, nous ne disposons pas actuellement d'une date précise pour l'achèvement de ce module.

g. Depuis le 1^{er} avril 2000, le SCC a donné une formation sur les fouilles à environ 10 415 gestionnaires des établissements, et tous les membres du personnel qui procèdent à des fouilles ont accès à tous les documents contenant les politiques et les procédures pertinentes. En outre, en octobre 2002, le SCC a terminé la dotation des postes permanents à plein temps de coordonnateur des fouilles dans chaque établissement, qui sont toujours en place.

h. En ce qui concerne le matériel de formation, un vidéo sur les fouilles est maintenant terminé. La brochure sur les fouilles, qui fournira à tout le personnel du SCC un guide de référence sur les politiques, procédures, attentes et exigences relatives à la conduite de chaque type de fouille (fouille courante, fouille non courante, fouille discrète, fouille par palpation ou fouille fouille à nu d'un visiteur, d'un détenu, d'un enfant, d'un membre du personnel, d'une aïe, etc.) doit être terminée d'ici le 15 décembre 2003.

2a. Le SCC s'est penché sur les préoccupations soulevées par l'EC. Une politique révisée sur la fouille du personnel et des visiteurs a été promulguée le 17 octobre 2001, et récemment modifiée le 14 avril 2003. Une politique révisée sur la fouille des détenus a été promulguée le 17 octobre 2001. On est en train d'élaborer actuellement les « Lignes directrices sur l'utilisation d'instruments de fouille discrète » qui doivent être terminées d'ici novembre 2003. De plus, le manuel à l'intention des maîtres de chien détecteur de drogue est en cours de rédaction et il sera publié après des consultations d'ici novembre 2003.

cette mesure extrême. À cet égard, nous sommes d'avis que le Service devrait faire tout son possible pour s'assurer que le détenu est informé de tous les renseignements pertinents sur les options possibles de façon à ce qu'il puisse formuler des observations avant qu'une décision ne soit prise.

Le Service a indiqué que cette pratique ne vise pas à procéder à de tels transfèrements et qu'il est disposé à informer notre Bureau si un tel transfèrement est envisagé. Compte tenu de cet engagement et des principes susmentionnés (pour

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. que le Service s'est engagé à répondre aux préoccupations que nous avions soulevées dans l'ébauche du Rapport. En particulier : a. Il n'a pas examiné des cas particuliers où il y avait eu recours à la force pour effectuer des fouilles à nu, y compris des cas que nous avions présentés à ce sujet il y a deux ans.

b. Les détenus et les visiteurs, soit les deux groupes les plus directement visés par les fouilles à nu, n'ont pas été consultés par le Groupe de travail.

c. L'article 53 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui établit les critères relatifs aux fouilles à nu d'urgence de tous les détenus dans une unité ou un pénitencier, n'a pas été pris en considération.

d. Les griefs concernant les fouilles à nu n'ont pas été déterminés ni analysés.

e. Le cas de manquement continu à la politique concernant des fouilles à nu lors desquelles il y a eu recours à la force n'ont pas été examinés.

f. Aucun échéancier ou plan visant à inclure l'information sur tous les éléments des fouilles à nu n'a été incorporé à la base de données du Service (Système de gestion des délinquants).

POLITIQUE RELATIVE À LA FOUILLE À NU

lequel il n'y a aucun désaccord fondamental), je suis disposé à laisser cette question en suspens et à intervenir si nous estimons que des mesures inappropriées sont prises.

Réponse du SCC

Le SCC est d'accord avec l'EC. Le personnel opérationnel du SCC avisera l'administration centrale et le BEC dans les cas où ce genre de transfèrement s'avérera nécessaire.

g. La formation découlant de l'étude est limitée aux gestionnaires des établissements et n'est pas donnée au personnel qui pourrait vraiment procéder aux fouilles.

h. Le matériel d'information, y compris une brochure sur les fouilles et une vidéo, n'est pas complet.

2. que le Service : a. veille à ce que la politique sur les fouilles à nu réponde aux préoccupations que nous avons soulevées en ce qui a trait à deux incidents que nous avons signalés en 1999; ou b. soumette ces deux cas à l'arbitrage par un tiers spécialiste dans le domaine, comme nous l'avions déjà recommandé.

Réponse du SCC

La politique du SCC précise les exigences et la marche à suivre relativement à la fouille des détenus et des visiteurs. Durant la fouille, il faut respecter l'intimité et la dignité des personnes soumises à la fouille. À la demande de l'EC, le SCC a créé un groupe de travail ayant pour mandat d'examiner l'utilisation des fouilles à nu comme méthode pour déceler et prévenir les tentatives de dissimuler ou d'introduire des objets interdits. Le groupe de travail comprenait un membre du BEC. Le rapport sur les fouilles à nu est terminé et un plan d'action est presque achevé.

d'employés d'un autre établissement et d'une personne indépendante de la collectivité; d. les résultats de l'enquête soient communiqués au directeur de l'établissement et qu'une copie de ceux-ci soient transmis pour examen au sous-commissaire régional et qu'on donne rapidement suite aux recommandations découlant de l'enquête; e. les détenus qui ont porté plainte aient un accès rapide et continu aux services d'un avocat et qu'ils soient autorisés à tout moment à porter la question à l'attention de la police.

Réponse du SCC

Les employés du SCC doivent souvent prendre des décisions d'ordre pratique et éthique. Le SCC a donc élaboré des principes pour guider le personnel dans les situations où la ligne de conduite à adopter n'est pas toujours évidente.

1. Le SCC est d'accord avec l'EC; en novembre 2002, on a révisé le Manuel sur les griefs des détenus pour y indiquer que les allégations de harcèlement et d'inconduite ou de harcèlement sexuel formulées par des délinquants doivent être considérées prioritaires et de nature délicate. La définition inclut les allégations d'inconduite de la part du personnel.

Le SCC a pris les mesures suivantes :

a. On a rappelé aux membres du personnel, au moyen d'un document intitulé « Précisions à

TRANSFÈREMENT IMPOSÉ ET CONSENTEMENT AUX INTERVENTIONS PSYCHIATRIQUES

Commentaires de l'EC

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons maintenu notre position selon laquelle il n'est pas nécessaire de transférer un détenu dans une unité de santé mentale pour procéder à une évaluation « passive ». Le Service a répondu qu'il « peut être nécessaire » de le faire.

Nous reconnaissons qu'il pourrait y avoir des circonstances où il n'y a aucune personne compétente disponible pour procéder à une évaluation passive à l'« établissement d'origine » du détenu. Nous croyons que de telles circonstances exceptionnelles sont rares. Nous estimons que le Service doit examiner toutes les solutions de rechange raisonnables, y compris d'autres méthodes d'évaluation, avant de prendre

l'égard d'une politique », que ces plaintes sont jugées urgentes et qu'elles doivent être placées dans une enveloppe scellée et portées immédiatement à l'attention du directeur de l'établissement ou du district compétent. b. Le directeur de l'établissement ou du district examine la plainte pour déterminer s'il y a lieu de procéder à une enquête. c. Une enquête peut être ordonnée à tout stade de la procédure de règlement des griefs. Si cela est justifié, l'enquête sera menée par un enquêteur formé qui ne travaille pas pour l'établissement ni pour le bureau de libération conditionnelle d'où émane la plainte. Si la plainte est dirigée contre le directeur de l'établissement ou du district, elle sera acheminée directement au palier suivant. On révisé actuellement le Manuel sur les griefs des détenus afin de réitérer que, bien que l'on encourage les règlements informels, l'équité procédurale et l'apparence d'équité sont également essentielles. d. Les résultats de l'enquête seront transmis à la personne qui a ordonné l'enquête. Les mesures correctives ou disciplinaires appropriées seront prises, au besoin. e. Les délinquants peuvent avoir recours à un avocat et peuvent adresser la question à la police à toute étape du processus.

3. que soient rapidement fournis les résultats écrits des examens menés par le Secteur des délinquantes et celui des Services de santé;
4. que les gestionnaires nationaux assurent le suivi systématiquement et rapidement;
5. que l'on fasse enquête au niveau régional en cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive, et que le comité comporte un représentant de la collectivité.

Réponse du SCC

Le SCC surveille activement les cas de recours à la force dans ses établissements pour s'assurer que la force n'est utilisée que dans les cas nécessaires et en conformité avec la politique du SCC et la loi.

1. Le SCC recueille et examine en profondeur (autorités locales et régionales et administration centrale)

l'information sur les incidents ayant donné lieu au

recours à la force. L'information sur le recours à la force

comprend les renseignements relatifs aux blessures, au

non-respect de la politique et aux circonstances qui ont

mené à l'incident. L'EC reçoit toute la documentation

pertinente sur les cas de recours à la force.

2. Le SCC accepte de produire des rapports

trimestriels sur les questions de conformité. À la suite

de discussions avec l'EC, on a élaboré une nouvelle

liste de vérification sur le recours à la force, et comme

on ne disposera pas d'un système informatisé avant

que le renouvellement du Système de gestion des

délinquants soit terminé (d'ici août 2004), on devra

Recommandations de l'EC

1. Je recommande que la procédure de règlement

des griefs des détenus soit révisée de façon à

ce que, dans le cas des accusations

d'inconduite portées contre le personnel :

a. les détenus soient autorisés à adresser

leurs plaintes directement au directeur

de l'établissement (ou son supérieur si

la plainte est portée contre lui) de façon

à tenir secrète la nature de la plainte;

ACCUSATIONS D'INCONDUITE PORTÉES CONTRE LE PERSONNEL

5. Le SCC n'est pas d'accord pour qu'on tienne des enquêtes au niveau régional sur les cas de recours à la force et qu'on nomme un représentant de la collectivité aux comités d'enquête parce que, selon la gravité du recours injustifié à la force ou du recours à une force excessive, une enquête au niveau local peut s'avérer suffisante. Dans tous les comités d'enquête nationaux (y compris ceux qui sont formés après un cas de recours à la force), il y a un membre de la collectivité. De plus, depuis le 12 mai 2003, on a centralisé les procédures d'enquête nationale et locale afin d'assurer l'uniformité dans l'application des lignes directrices nationales.

4. Le SCC prend très au sérieux les incidents ayant donné lieu à l'usage de la force. Les mesures de suivi nécessaires sont examinées cas par cas avec les régions et les établissements.

3. La Direction de la sécurité, le Secteur des délinquantes et la Direction des services de santé s'efforcent d'examiner dans les délais requis les cas d'incidents où il y a eu recours à la force.

extraire manuellement les données de ce nouveau formulaire. Un rapport pour le premier trimestre de 2003-2004 sera terminé à l'automne 2003. De plus, le nouveau module du SGD sur le recours à la force permettra de traiter de façon plus complète, cohérente et rapide les rapports sur le recours à la force aux niveaux des établissements, des régions et de l'administration centrale, puisque ces rapports seront informatisés et dotés d'une capacité d'extraction des données.

b. le directeur de l'établissement examine personnellement la plainte pour déterminer s'il est frivole ou si elle constitue un recours abusif à la procédure et si d'autres renseignements sont nécessaires avant de procéder à une enquête;

c. si la plainte est considérée comme étant éventuellement fondée, le directeur de l'établissement autorise la tenue d'une enquête sur la plainte par un comité composé

d'une durée de moins de 48 heures, soit approuvée par écrit par la commissaire.

Réponse du SCC

La politique du SCC stipule que la cellule individuelle est la forme de logement des détenus la plus appropriée sur le plan correctionnel, et le SCC continue de faire tout son possible pour éliminer la double occupation des cellules en tenant compte à la fois du nombre de détenus, de leurs besoins en matière de programmes et de la planification de la réinsertion sociale. La nécessité d'avoir recours à la double occupation dépend de nombreux facteurs : nombre de détenus par région ou par niveau de sécurité, diminution du nombre de cellules ou de lits vacants, besoins en matière de programmes, proximité de l'établissement par rapport au lieu de résidence des familles des délinquants, augmentation du taux de mise en liberté.

1. La double occupation des cellules dans les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale — réception/évaluation, santé mentale et isolement prévient — fait l'objet d'un examen minutieux. Dans les unités d'isolement, la double occupation n'est autorisée que lorsqu'un événement grave nécessite cette mesure. On a demandé aux sous-commissaires régionaux de veiller à trouver une solution de rechange dans les meilleurs délais et de rendre compte à la commissaire de l'incident, du recours à l'isolement et de la solution de rechange qui a été appliquée. Il arrive à l'occasion qu'on ait recours à la double occupation dans les unités de réception/évaluation en raison du manque de capacité d'accueil de l'établissement de

RECOURS À LA FORCE

Recommandations de l'EC

Je recommande donc que le Service correctionnel donne suite à nos recommandations, y compris des plans d'action pour mettre en œuvre les mesures mentionnées dans mes recommandations antérieures d'ici le 30 octobre 2003.

(Recommandations de 2001-2002)

Que la commissaire émette des directives précises en ce qui concerne le recours à la force, pour :

2. Le SCC a effectué un contrôle de la qualité des données sur la double occupation des cellules et il examinera ces données de façon régulière. Le niveau de double occupation a diminué régulièrement entre janvier 2000 et octobre 2001, lorsqu'il a atteint un taux de 8,66 %. Jusqu'au 7 juillet 2002, il a augmenté graduellement pour atteindre 10,9 %. Il a diminué depuis, et s'est fixé à 9,7 % en avril 2003.

3. Le SCC est satisfait de sa politique actuelle selon laquelle « Dans une situation d'urgence [...], le directeur de l'établissement peut adopter les exceptions nécessaires à la politique courante sur le logement. Les motifs de l'adoption de ces mesures et leur durée prévue doivent être immédiatement présentés au sous-commissaire régional concerné et être signalés au commissaire. » Cette politique permet au SCC de respecter son mandat d'offrir aux délinquants des conditions de logement raisonnables, sûres et humaines.

Depuis le printemps 2001, on demande aux régions de fournir un rapport semestriel sur l'élimination de la double occupation des cellules et de demander une dispense de l'application de la politique dans les cas où elles prévoient devoir recourir à la double occupation de façon continue. Les dispenses ne peuvent être accordées que par la commissaire et pour une durée de six mois.

1. que l'on recueille de l'information relative aux blessures, au non-respect de la politique et aux circonstances qui ont mené à l'incident;

2. que l'on présente chaque trimestre aux comités de gestion aux niveaux régional et national un rapport comprenant l'information susmentionnée, dans le but de déterminer les questions préoccupantes et de les régler;

UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION

l'article 19 (décès ou blessure grave). Ces rapports montrent dans quelle mesure le SCC se conforme à la politique établie et donne un aperçu des types d'incidents qui se produisent dans les établissements. L'EC recevra une copie de ces rapports.

Commentaires de l'EC

Faits nouveaux en 2002-2003

gestionnaire de l'administration centrale. De plus, nous continuons de préconiser que des intervenants de l'extérieur contribuent à l'examen. Nous sommes cependant disposés à surveiller pour le moment l'efficacité de l'approche.

Le Service a également déterminé que l'examen par la sous-commissaire principale des décisions sur les placements à l'USD et la mise en liberté devait avoir lieu de concert avec le Comité consultatif national de l'USD. Cet organisme comprend notamment un représentant de la collectivité dont le Service a recommandé la participation. De plus, nous estimons que l'exigence relative à la participation d'intervenants de l'extérieur dans le processus décisionnel a été respectée, quoique pas nécessairement de façon permanente et conforme aux recommandations du sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'examen de la LSCMLC.

Je suis encouragé par la situation actuelle du Comité consultatif national de l'USD et par l'orientation donnée par la sous-commissaire principale. Nous continuons d'avoir des préoccupations concernant les programmes, les niveaux de ressources à l'appui des programmes et l'accès aux unités de santé mentale. Ces questions seront examinées plus à fond par le CCN de l'USD et la sous-commissaire principale.

Réponse du SCC

Le SCC continuera de travailler sur cette question en étroite collaboration avec le Bureau de l'EC.

DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. que le Service mette la dernière main à ses plans visant à éliminer la double occupation des cellules dans toutes les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale d'ici septembre 2003;
2. que le Service établisse une base de données fiable sur la double occupation dans ses établissements;
3. que le Service établisse une politique exigeant que la double occupation des cellules, dans les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale, autres que dans des situations d'urgence

ENQUÊTES

Recommandations de l'EC

Le SCC a convenu de prendre les engagements suivants :

1. produire des rapports trimestriels concernant les enquêtes portant sur la mort de détenus ou les blessures graves subies par les détenus et nous les communiquer;

2. veiller à ce que la Direction des enquêtes du SCC et le soient informés de toute blessure grave subie par un détenu;

3. intégrer au Manuel révisé des Services de santé du SCC les lignes directrices pour préciser la définition de blessure grave;

4. présenter des rapports d'enquête conformément à l'article 19 de la LSCMLC (mort de détenus et blessures graves subies par des détenus) au Bureau dans les trois mois suivant l'incident.

5. que la politique sur les enquêtes prévoit des délais précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification des plans d'action connexes.

6. que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort de détenus ou à des blessures graves subies par eux fassent l'objet d'examins à l'échelle nationale et soient accompagnés d'un rapport récapitulatif au sujet des recommandations et des mesures correctives, lequel sera produit chaque trimestre.

Je recommande que, d'ici la fin d'octobre 2003, le Service correctionnel fournisse l'information qu'il s'est engagé à fournir et prenne les mesures que j'ai recommandées dans mon dernier rapport annuel, notamment :

- que la politique du Service sur les enquêtes prévoit des délais précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification des plans d'action connexes;

7. que le Service s'assure que ces délais sont respectés;

- que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort de détenus ou à des blessures graves

Réponse du SCC

subies par eux fassent l'objet d'examins à l'échelle nationale et soient accompagnés d'un rapport récapitulatif au sujet des recommandations et des mesures correctives, lequel sera produit chaque trimestre.

Le SCC mène des enquêtes sur les incidents qui touchent la sécurité du public, du personnel ou des délinquants. La politique exige maintenant que le SCC prenne des mesures correctives et veille à ce que les leçons tirées de l'examen et de l'analyse des rapports sur les incidents soient intégrées aux pratiques de l'organisme.

1. Le SCC a accepté de transmettre à l'EC, chaque trimestre, les rapports d'enquête sur les cas de décès de détenus ou de blessures graves subies par des détenus, et il a déjà commencé à le faire.
2. La Direction de la sécurité du SCC a accepté d'aviser la Direction des enquêtes du SCC et le BEC de toute blessure corporelle grave.

3. Les lignes directrices servant à déterminer en quoi consiste une blessure grave seront intégrées au Guide des Services de santé révisé du SCC. La rédaction du Guide sera terminée d'ici mars 2004. L'exercice du jugement professionnel demeure la responsabilité des intervenants.

4. Le SCC accepte de transmettre à l'EC une copie des rapports sur les enquêtes menées en vertu de l'article 19, une fois celles-ci terminées (26 semaines). En cas de retard imprévu, le BEC sera informé de la date prévue de la publication du rapport.

5. et 7. Le SCC a révisé sa politique sur les enquêtes internes afin d'augmenter la cohérence et d'améliorer le suivi et le contrôle de la qualité des rapports. De plus, toutes les enquêtes seront menées à l'échelle nationale ou locale, et les incidents graves feront l'objet d'une enquête nationale. Cette mesure permettra au SCC de renforcer ses pratiques et de réagir de façon opportune et appropriée aux incidents.
6. Le SCC accepte de fournir des rapports trimestriels et annuels sur les enquêtes menées en vertu de

BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENU·ES ET SURVEILLANCE DE LA VIOLENCE DANS LES ÉTABLISSEMENTS

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. qu'un système de rapports trimestriels de l'information sur la violence et les blessures subies par les détenus devant être présentées au Comité de direction soit mis en œuvre d'ici la fin de juin 2003;

2. que le Service correctionnel fasse effectuer un examen spécial de l'exactitude des données qu'il peut récupérer d'ici la fin d'octobre 2003;

3. que le Service adopte un système de consignation des blessures d'après la gravité des dommages corporels et moraux causés aux détenus et d'après la gravité des circonstances lors desquelles ces blessures ont été infligées;

4. que le Service correctionnel établisse un plan pour veiller, d'ici la fin de juin 2003, à ce que tous les incidents de blessures graves subies par les détenus fassent l'objet d'une enquête rigoureuse et rapide.

Réponse du SCC

Le SCC se soucie de la question de la violence dans les établissements et est résolu à améliorer les mécanismes qui permettent de consigner l'information pertinente, y compris les renseignements sur les blessures subies par les détenus, afin de prévenir les incidents futurs et d'en réduire le nombre. Ainsi, le SCC a élaboré un système d'indicateurs de climat et d'établissement de profils, qui fournira aux gestionnaires des renseignements clés sur l'environnement social et opérationnel de chaque établissement (suivi des incidents). Chaque directeur d'établissement pourra donc obtenir un plus grand nombre d'informations plus rapidement et prendre les mesures nécessaires. Le SCC examine l'élaboration d'un module des variables relatives aux blessures à inclure dans le système. Les gestionnaires et les agents chargés de l'établissement auront un accès continu à ce système.

1. et 3. Le système de rapports sur les incidents du SCC fournit l'information sur la nature de l'incident et sur les blessures provoquées par l'incident. L'organisme s'emploiera à améliorer ce système de façon à ce que celui-ci fournisse toujours les données sur toutes les blessures graves et leur importance. En plus des rapports mensuels sur les incidents en établissement, qui sont rédigés et transmis à tous les gestionnaires supérieurs ainsi qu'au BEC, le SCC produit aussi un rapport annuel, qui met en lumière les tendances observées au cours de l'année. L'examen mensuel de ces données permet aux gestionnaires supérieurs de se tenir au courant et de prendre les mesures qui s'imposent. De plus, les comités de la sécurité et de la santé au travail des établissements examinent, dans le cadre de leur mandat, les accidents subis par les détenus, qui ne sont pas consignés dans les rapports sur les incidents en établissement.

2. Parallèlement aux modifications apportées en vue d'accroître l'unité des rapports, le SCC mettra en place, d'ici octobre 2003, un système de contrôle de la qualité afin de veiller à l'exactitude des données. De même, dans le cadre des améliorations du système de gestion des délinquants actuels, des modules sur les rapports d'incident et le recours à la force seront développés et mis en œuvre en août 2004. Ces modules permettront au SCC de rendre compte des blessures subies par les détenus et des incidents de violence dans les établissements de façon systématique et fiable. En outre, on a mis en place un Comité de gestion de la qualité des données qui déterminera les causes des problèmes liés à la qualité des données et trouvera des solutions. Le SCC continuera de consulter le BEC à cet égard.

4. Le SCC fait enquête sur les incidents ayant causés des blessures graves au moyen d'enquêtes d'établissement des faits et d'enquêtes locales ou nationales. Les mesures adéquates sont prises à la suite de chaque enquête. Les mesures susmentionnées visent à améliorer la qualité des données permettront également de faire en sorte que les enquêtes soient entreprises en temps opportun.

doivent suivre pour se préparer à la mise en liberté. Lorsqu'un délinquant renonce à l'examen prévu, son cas est examiné dans les deux ans qui suivent; dans le cas d'un report, l'examen est effectué dans les trois mois qui suivent. Les taux de report sont demeurés relativement stables, alors que les taux de renonciation ont augmenté légèrement au cours des deux dernières années. Des représentants du SCC, de la CNLC et de l'EC sont sur le point de terminer une étude conjointe sur l'examen des cas en temps opportun par la CNLC. Cet examen est axé sur les motifs des renonciations et des reports ainsi que sur les solutions possibles. Un rapport final et un plan d'action doivent être prêts d'ici novembre 2003.

1d. Le SCC reconnaît les difficultés particulières auxquelles se heurtent les délinquants autochtones. Beaucoup d'entre eux renoncent à l'examen de leur cas en vue de la mise en liberté sous condition (semi-liberté et libération conditionnelle totale) et une plus grande proportion sont mis en liberté sous le régime de la liberté d'office plutôt qu'à une date antérieure. En conséquence, le SCC a pris les initiatives suivantes : on a embauché dix agents de développement auprès de la collectivité autochtone, qui examinent les cas en vue du recours possible à l'article 84 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition lors de la planification de la mise en liberté; on a créé des unités des cheminement autochtones afin d'offrir un meilleur soutien et de favoriser une plus grande guérison dans les établissements à sécurité maximale et à sécurité moyenne; la conception de programmes de lutte contre la violence familiale et la toxicomanie en est à différentes étapes; on examine les outils d'évaluation afin de s'assurer que l'on attribue aux délinquants la cote de sécurité pertinente. Les résultats préliminaires indiquent que, grâce aux unités des cheminement autochtones, un plus grand nombre de délinquants autochtones sont transférés vers des établissements ou des rangées de niveau de sécurité moins élevé, les délinquants sont plus stables et ils font l'objet d'un moins grand nombre d'accusations, et ils sont plus susceptibles d'être orientés vers un pavillon de ressourcement dans le cadre de leur plan correctionnel. De même, comme nous l'avons déjà mentionné, on procède à l'examen des politiques et des pratiques pour faire en sorte qu'elles soient bien adaptées aux besoins particuliers des délinquants autochtones. Le SCC continuera d'assurer le suivi et de rendre compte des progrès à l'EC.

capacité d'accueil des programmes et les taux de participation ont augmenté, en particulier pour les délinquants sous surveillance dans la collectivité. Dans un rapport sur la réinsertion sociale des délinquants de sexe masculin, publié en 2003, la vérification générale reconnaissait que des progrès avaient été réalisés dans ce domaine. La recherche a montré que les délinquants qui suivent des programmes ont un taux de récidive moins élevé, en particulier en ce qui concerne la récidive avec violence. L'évolution du profil des délinquants nous oblige à réviser continuellement les programmes et à en élaborer de nouveaux, ce qui nécessite des travaux de recherche, d'évaluation et d'accréditation qui exigent du temps. De plus, comme les délinquants se voient imposer des peines plus courtes, il faut augmenter la capacité des collectivités d'offrir des programmes si l'on veut assurer la continuité des programmes suivis dans les établissements. Le SCC travaille avec ses partenaires de la collectivité et du système de justice pénale afin d'établir des partenariats plus nombreux et plus solides. En réponse aux recommandations de l'EC, le SCC prend les mesures suivantes :

1a. En ce qui concerne la capacité d'accueil des programmes, le SCC a entrepris deux activités. Chaque unité opérationnelle examine actuellement son répertoire de programmes correctionnels afin de vérifier si tous les programmes inscrits sont offerts à l'établissement et de retirer du répertoire ceux qui ne le sont pas. De même, on examine individuellement tous les renvois aux programmes correctionnels pour déterminer leur pertinence. Ces examens sont essentiels à la détermination des besoins des délinquants et à l'établissement de priorités ainsi qu'au maintien de la capacité du SCC d'offrir des programmes correctionnels aux délinquants et de prévoir les besoins en matière de programmes. Ces deux activités seront terminées en septembre 2003.

1b, 1c et 2. En vertu du paragraphe 123(2) de la LSCMLC, les délinquants peuvent renoncer à l'examen de leur cas en vue de la libération conditionnelle ou encore demander le report de cet examen. Les délinquants ont recours à ces mesures lorsqu'ils estiment qu'il est peu probable que la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC) leur accordera la mise en liberté, lorsqu'il y a une cause ou un appel en instance, ou lorsque le SCC est incapable de leur offrir en temps opportun les programmes qu'ils

relativement au harcèlement et à la discrimination. À cet effet, un bulletin politique sur le harcèlement, qui clarifie la politique du SCC sur le harcèlement ainsi que les procédures de recours, a été émis le 13 mars 2003. En outre, un autre document publié le 9 juin 2003, intitulé « Précisions à l'égard d'une politique », porte sur les enquêtes sur les allégations de harcèlement formulées par des délinquants. Ce document contient les garanties procédurales énoncées dans la politique du Conseil du Trésor, notamment que les enquêtes sont menées par un enquêteur formé qui ne travaille pas pour l'établissement ni pour le bureau de libération conditionnelle d'où émane la plainte. De plus, l'enquêteur fournit une copie du rapport préliminaire au plaignant et à la personne mise en cause pour qu'ils puissent l'examiner et faire des commentaires. Les commentaires sont consignés dans le rapport final. Le document contient un grand nombre de suggestions qui avaient été formulées par l'EC durant l'étape de consultation sur l'ébauche de politique en 2001.

PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Recommandations de l'EC

Je recommande :

1. que le Service correctionnel présente un rapport sur ses examens et des conclusions en ce qui a trait aux éléments traités dans nos recommandations précédentes d'ici octobre 2003 (voir 1 a-d);
2. que le Service présente, d'ici la fin de décembre 2003, un plan d'action qui explique en détail les mesures à prendre pour combler les lacunes relevées, y compris des critères mesurables pour évaluer le succès des mesures.

(Recommandations de 2001-2002)

1. que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment opportun qui porte sur :
 - a. la capacité d'accueil des programmes actuels, les listes d'attente et les mesures

Réponse du SCC

précises nécessaires pour combler les lacunes;

- b. les raisons précises des délais dans l'examen des cas par la Commission nationale des libérations conditionnelles et les mesures requises pour en réduire le nombre;
- c. les causes de recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître la participation à ces programmes;
- d. les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont continuellement défavorisés en ce qui concerne l'accès rapide à la mise en liberté sous condition, et le plan concret requis pour remédier à cette situation.

D'ici la fin de l'exercice en cours, le SCC offrira de la formation sur la procédure de traitement des plaintes de harcèlement déposées par les délinquants (y compris les allégations d'inconduite de la part du personnel). On élaborera un système de suivi qui permettra de s'assurer que les réponses à ces plaintes sont conformes aux politiques en vigueur et que le Bureau de l'EC en sera avisé en conséquence.

2. Le SCC ne croit pas qu'il soit nécessaire d'adopter une nouvelle politique, puisque le bulletin politique sur le harcèlement, le document « Précisions à l'égard d'une politique » sur les enquêtes sur les allégations de harcèlement formulées par des délinquants et le Manuel sur les griefs des détenus prévoient les procédures et les garanties procédurales nécessaires pour le traitement de toutes les plaintes de harcèlement déposées par les délinquants. Le SCC continuera d'assurer le suivi de cette question, avec l'EC, au cours de l'année.

Le SCC établit ses priorités en matière de programmes en fonction du risque que présentent les délinquants pour la sécurité publique. La

2. Je recommande que cette réorientation commence par les recommandations que j'ai formulées l'année dernière :
- l'achèvement, par le Service correctionnel, d'un « plan définitif de suivi » aux recommandations de la juge Arbour, d'ici octobre 2002;
 - la distribution de ce plan aux intéressés (dans l'administration fédérale et à l'extérieur de celle-ci), d'ici novembre 2002;
 - le lancement d'une consultation publique, d'ici janvier 2003;
 - la publication d'un rapport final sur l'état des recommandations de la juge Arbour, d'ici avril 2003.

Réponse du SCC

Le SCC reconnaît la nécessité de faire preuve de transparence, d'impartialité et de responsabilité dans la gestion des services correctionnels destinés aux femmes et aux hommes. Dans un rapport d'avril 2003 sur la réinsertion sociale des délinquantes, la vérificatrice générale a fait remarquer que, depuis 12 ans, le SCC a beaucoup fait pour modifier la façon dont les délinquantes sont détenues et pour assurer leur réadaptation.

1. Le SCC continue de travailler dans le cadre de la vision énoncée dans La Création de choix (le rapport du groupe d'étude sur les femmes purgant une peine fédérale), qui a été acceptée par le gouvernement du Canada en 1990 et qui établit une stratégie globale pour la gestion des délinquantes sous responsabilité fédérale. Malgré les difficultés que pose le transfèrement de

HARCÈLEMENT SEXUEL

Recommandations de l'EC

1. Je recommande que le Service correctionnel adopte en principe la même politique de harcèlement des délinquants que celle qu'il a adoptée pour le harcèlement des employés, pourvu que seuls soient apportés les changements nécessaires en raison du fait que les délinquants ne sont pas des employés ou des membres d'unités de négociation.

Réponse du SCC

2. Le SCC est d'avis qu'il a répondu aux nombreuses questions soulevées dans le rapport de 1996 de la Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston. Le SCC a donné suite aux 87 recommandations et sous-recommandations du rapport, à l'exception de quelques-unes. Ces recommandations ont été appliquées telles quelles ou acceptées en principe. Quatre recommandations et sous-recommandations ont été transmises à Justice Canada pour examen. Le SCC juge que le rapport Arbour constitue un document important sur les pratiques correctionnelles et qu'il faut s'y référer continuellement.
1. Le SCC examine sérieusement les plaintes qui sont portées à l'attention de la direction

toutes les délinquantes vers les établissements régionaux, le SCC continuera d'améliorer la gestion des délinquantes. Par exemple, trois des quatre unités de garde en milieu fermé sont maintenant ouvertes et deux des trois unités de femmes situées dans des établissements pour hommes sont fermées. La troisième unité sera fermée d'ici la fin de novembre 2003. Le SCC continuera de se concentrer sur les activités suivantes : l'opérationnalisation des établissements à niveaux de sécurité multiples, le maintien de la stabilité dans ces nouveaux environnements, la réinsertion sociale au moment voulu et en toute sécurité. Le SCC consulte les intervenants sur les questions qui concernent les délinquantes afin d'établir des partenariats positifs. Ainsi, on organise des réunions semestrielles pour que les parties intéressées se penchent sur les problèmes et s'échangent de l'information sur les services correctionnels destinés aux femmes.

de nouveaux membres et joue un rôle important en aidant le SCC à améliorer sa vision des services correctionnels pour Autochtones. Le SCC travaille en partenariat avec les collectivités autochtones, leurs dirigeants et d'autres partenaires de justice pénale dans le but de réduire la surreprésentation des délinquants autochtones dans le système de justice. Ces initiatives sont essentielles à une approche correctionnelle judiciaire et au maintien de la sécurité publique.

Le Rapport sur les plans et les priorités pour 2003-2004 du SCC souligne de nouveau l'importance d'interventions correctionnelles efficaces auprès des délinquants autochtones. Voici les priorités qui y sont énoncées :

- améliorer le potentiel de réadaptation des délinquants par des interventions et des programmes plus intégrés et plus ciblés;
- mettre en œuvre des approches de justice réparatrice qui favorisent la résolution des différends et la guérison des délinquants, des victimes, de leurs familles et de leurs collectivités;
- améliorer le rôle des collectivités autochtones dans la mise en œuvre de solutions de rechange efficaces à l'incarcération, comme les pavillons de ressourcement, et la surveillance des délinquants dans la collectivité.

En ce qui concerne les recommandations de l'EC, le SCC a pris les mesures qui suivent :

1. Le SCC est d'accord avec la recommandation de produire des rapports trimestriels sur les délinquants autochtones. En conséquence, il

DÉLINQUANTES

Recommandations de l'EC

1. Le déplacement des femmes des pénitenciers

pour hommes vers les établissements régionaux entraînera un certain nombre de difficultés à surmonter pour le Service, dans l'immédiate et à long terme. Pour les surmonter, il faudra qu'il se concentre à la fois sur les possibilités qui s'offrent aux services correctionnels destinés aux femmes et sur l'obligation de transparence, d'impartialité et de responsabilité.

2. Le Comité directeur du SCC examine deux fois par an, de façon formelle, les progrès en matière d'initiatives reliées aux Autochtones.
3. Depuis le printemps 2003, le sous-commissaire principal (SCP) du SCC est responsable de toutes les questions qui concernent les Autochtones. Il porte les problèmes à l'attention des cadres supérieurs afin qu'ils les examinent et prennent les mesures qui s'imposent en temps opportun.
4. Le SCC favorise l'approche de la « gestion du savoir », qui permet au personnel d'avoir rapidement accès à l'information dont il a besoin pour prendre des décisions fondées sur les connaissances. D'ici le 31 mars 2004, le SCC intégrera aux politiques relatives aux délinquants autochtones toutes les questions et les pratiques pertinentes, en particulier celles qui constituent des obstacles. Le CCNQA et le Groupe consultatif national continueront d'être les principaux forums pour ce qui est de l'examen, de conseils et de l'orientation à donner relativement aux activités et aux modifications à apporter dans les politiques concernant les questions autochtones. Étant donné cette nouvelle approche et les nombreuses interventions que l'on est en train d'élaborer pour les délinquants autochtones, le SCC ne voit pas la nécessité, pour l'instant, de faire faire un examen indépendant.

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

Recommandations de l'EC

Réponse du SCC

Contexte

La prestation de services correctionnels efficaces aux délinquants autochtones présente des difficultés particulières. Les Autochtones ne représentent que 2 % de la population adulte canadienne, mais ils comptent pour 15 % de tous les délinquants sous responsabilité fédérale incarcérés dans les établissements ou surveillés dans la collectivité. Cinquante pour cent (50 %) des délinquants autochtones proviennent de Premières nations, 34 % sont des Indiens nord-américains, 14 % sont des Métis et 2 % sont des Inuits. Dans l'ensemble, les membres du groupe des délinquants autochtones sont incarcérés pour une infraction violente dans une proportion plus grande que les autres, ils ont des besoins plus élevés (dans les domaines de l'emploi et de l'éducation, par exemple) et ils sont plus nombreux à avoir eu des démêlés avec la justice dans leur jeunesse. Une proportion extrêmement élevée de délinquants autochtones ont déclaré avoir consommé de la drogue ou de l'alcool (80 %), avoir été victimes de mauvais traitements physiques (45 %) et avoir souffert de l'absence parentale ou de négligence parentale (41 %) ainsi que de pauvreté (35 %) dans leur enfance. De plus, les délinquants autochtones ont plus de problèmes de santé que les autres délinquants. Même si le SCC ne peut influencer directement sur le taux global d'incarcération, il a un rôle à jouer pour réduire la réincarcération et il doit travailler avec les collectivités afin d'élaborer, en partenariat avec elles, des approches communautaires novatrices susceptibles de favoriser la guérison des délinquants et leur réinsertion sociale. Malgré les approches concertées du SCC avec les collectivités et des conseillers pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer les programmes, les progrès réalisés dans la réduction des taux de réincarcération des Autochtones ont été modestes au cours des dernières années. Le Comité consultatif national sur les questions autochtones (CCNQA), qui relève de la commissaire, comporte maintenant

1. Que le Service produise, chaque trimestre, un rapport sur les délinquants autochtones axé sur les questions suivantes :
 - les transfèvements;
 - la mise en isolement;
 - les mesures disciplinaires;
 - les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;
 - les renvois en vue du maintien en incarcération;
 - les reports de l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle;
 - les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

2. Que le rapport trimestriel sur les délinquants autochtones, lequel comprendra une analyse de l'information consignée, soit un élément permanent à l'ordre du jour des comités de gestion supérieure du Service.
- Compte tenu de la situation désavantageuse persistante des délinquants autochtones, je réitère mes recommandations de 1999 :

3. Qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit nommé à titre de membre votant permanent des comités de gestion supérieure au niveau des établissements, des régions et de l'administration centrale;

4. Que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'entier appui et la participation d'organisations autochtones.

INTRODUCTION

Le mandat du Service correctionnel du Canada (SCC) au sein du système de justice est énoncé dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC). Le SCC vise à contribuer au maintien d'une société juste, vivante en paix et en sécurité :

- en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines;
- en aidant, au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

Le SCC est également guidé dans ses interventions par de nombreux règlements et de nombreuses autres lois, politiques et conventions internationales (environ 60).

En raison de l'évolution du profil des délinquants admis dans les pénitenciers fédéraux, le SCC fait face à de plus nombreuses difficultés. En effet, le nombre de cas de toxicomanie grave a augmenté, ainsi que les problèmes de santé mentale, et on observe une augmentation du nombre de délinquants associés au crime organisé ou ayant déjà été condamnés pour des crimes commis dans leur jeunesse ou leur vie adulte. Par conséquent, il faut des outils et des stratégies mieux ciblés pour préparer les délinquants à retourner dans la collectivité.

La mise en liberté graduelle et bien structurée des délinquants dans la collectivité, lorsqu'elle peut se faire sans danger et qu'on exerce une surveillance appropriée et qu'on apporte un bon soutien, contribue à assurer la sécurité de nos collectivités. La recherche dans le domaine de la criminologie a démontré à maintes reprises que l'approche du SCC, présentée dans la LSCMLC, est efficace. Cette approche se fonde sur les valeurs canadiennes de la primauté du droit et du respect de la dignité humaine. Elle s'appuie sur la conviction que les personnes peuvent changer.

Les outils d'évaluation valides et fiables permettent au SCC de déterminer les besoins des délinquants et le risque qu'ils présentent et d'élaborer des programmes et des traitements fondés sur la recherche dans le but de réduire les risques de récidive après la mise en liberté. Les délinquants proviennent des collectivités et ils retournent y vivre après leur incarcération. Les interventions du SCC aident à favoriser leur réinsertion sociale.

Les citoyens peuvent aussi faciliter la réinsertion sociale des délinquants, par leur compréhension et leur participation à des activités de soutien, et les collectivités peuvent offrir des programmes et des services aux délinquants, que ces derniers soient sous surveillance ou qu'ils aient fini de purger leur peine.

Pour trouver des solutions efficaces et positives aux problèmes, le SCC a besoin que les Canadiens et les Canadiennes ainsi que ses partenaires clés, comme l'enquêteur correctionnel, participent à l'élaboration des politiques de justice pénale en l'aidant à mettre en œuvre ses initiatives. Au cours de la dernière année, j'ai rencontré des fonctionnaires clés du Bureau de l'enquêteur correctionnel afin de discuter de questions d'intérêt commun et de trouver des solutions conjointes dans la mesure du possible. Ces rencontres ont été fructueuses et montrent le désir du SCC et de l'enquêteur correctionnel (EC) de résoudre les problèmes soulevés par les délinquants.

L'enquêteur correctionnel fournit de bons conseils et de bonnes recommandations et, comme en fait état notre réponse, nous avons accepté les recommandations, de l'EC dans leurs totalité, ou en principe, et nous avons proposé des solutions viables le cas échéant.

Les pages qui suivent contiennent les recommandations formulées par l'EC et la réponse du SCC à chacune de ces recommandations.

2003-10-01

2002-2003

RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA
AU 30^e RAPPORT ANNUEL
DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

TABEAU E
SUJETS DE PRÉOCCUPATION LES PLUS SOUVENT MENTIONNÉS PAR LES DÉLINQUANTS

ENSEMBLE DES DÉLINQUANTS

845	Soins de santé
656	Transfèrement
455	Visites et visites familiales privées
429	Effets gardés en cellule
393	Isolément préventif
377	Réceptivité du personnel
315	Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)
310	Préparation des cas
304	Conditions d'incarcération
289	Procédures de règlement des griefs

DÉLINQUANTS AUTOCHTONES

110	Transfèrement
96	Soins de santé
76	Visites et visites familiales privées
57	Réceptivité du personnel
57	Isolément préventif
56	Préparation des cas
53	Conditions d'incarcération
53	Effets gardés en cellule
47	Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)
42	Programmes/Services

DÉLINQUANTES

67	Soins de santé
34	Transfèrement
34	Effets gardés en cellule
34	Préparation des cas
31	Visites et visites familiales privées
25	Réceptivité du personnel
22	Conditions d'incarcération
21	Renseignements consignés au dossier (accès, correction, divulgation)
20	Permission de sortir – Décision
18	Décisions en matière de libération conditionnelle
16	

TABLEAU C
PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE – PAR RÉGION

Région	Nombre total de contacts ^(*)	Nombre de détenus ^(**)
Atlantique	674	1,192
Québec	1,731	3,123
Ontario	1,963	3,398
Prairies	1,698	3,032
Pacifique	911	1,845
TOTAL	6,977	12,590

(*) Ne comprend pas 11 contacts dans les établissements provinciaux.
 (**) En mars 2003, selon le Système de gestion des délinquants du Service correctionnel du Canada.

TABLEAU D
SUITE DONNÉE SELON LE TYPE DE CAS

TYPE DE CAS	Suite donnée	Nombre de plaintes
Réponse immédiate	Renseignement fournis	2,111
	Cas hors mandat	249
	Aiguillage du cas	1,165
	Plaintes retirées	206
Total		3,731
Enquête	Renseignements fournis	1,769
	Non fondé	288
	Cas en suspens	86
	Aiguillage du cas	608
	Règle	391
	Impossible à régler	43
	Plaintes retirées	72
Total		3,257
TOTAL GÉNÉRAL		6,988

TABLEAU B (suite)
CONTACTS SELON L'ÉTABLISSMENT

Région/établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Nombre de jours passés dans les établissements
Centre régional de santé	69	19	6
William Head	70	23	3
Total pour la région	883	239	38
PRAIRIES			
Bowden	173	66	12
Drumheller	160	68	10
Edmonton	482	123	17
Grande Cache	108	19	2
Centre Pè Sakastew	19	10	3
Centre psychiatrique régional	87	24	3
Riverbend	14	8	1
Rockwood	23	4	2
Pénitencier de la Saskatchewan	294	48	8
Stony Mountain	192	69	12
Total pour la région	1,552	439	70
QUÉBEC			
Archambault	187	66	9
Cowansville	159	95	14
Donncona	160	93	13
Drummondville	184	89	10
Centre fédéral de formation	114	36	6
La Macaza	143	141	10
Lecterc	146	80	9
Montée St-François	48	25	4
Port Cartier	268	109	18
Centre régional de réception/USD Québec	150	139	16
Ste-Anne-des-Plaines	30	19	3
Total pour la région	1,589	892	112
TOTAL GÉNÉRAL	6,764	2,451	373

TABLEAU B
CONTACTS SELON ÉTABLISSEMENT

Région/Établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Nombre de jours passés dans les établissements
Établissement pour femmes			
Edmonton	65	31	5
Centre régional de réception (Québec)	28	8	3
Grand Valley	88	23	5
Maison Isabel McNeil	2	0	0
Joliette	34	11	4
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	10	4	2
Nova	34	18	3
Centre psychiatrique régional (Prairies)	19	7	2
Pénitencier de la Saskatchewan	28	9	5
Springhill	49	22	6
Total	357	133	35
ATLANTIQUE			
Atlantique	159	95	16
Dorchester	286	112	13
Springhill	106	34	7
Westmorland	18	4	3
Total pour la région	569	245	39
ONTARIO			
Bath	108	33	6
Beaver Creek	35	14	3
Collins Bay	123	57	8
Fenbrook	190	65	10
Frontenac	69	35	4
Joyceville	199	52	7
Pénitencier de Kingston	392	101	14
Millhaven	271	79	15
Pittsburgh	20	10	1
Centre régional de traitement	34	4	2
Warkworth	373	53	9
Total pour la région	1,814	503	79
PACIFIQUE			
Elbow Lake	13	5	2
Ferndale	47	17	3
Kent	273	58	6
Matsqui	115	23	6
Mission	71	28	4
Mountain	225	66	8

GLOSSAIRE

Contact	Tout échange entre le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) et un délinquant, ou une personne agissant en son nom, au sujet d'un problème. Les contacts peuvent se faire par téléphone, par télécopieur ou par lettre, au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les installations correctionnelles fédérales.
Réponse immédiate	Tout échange au cours duquel l'information ou l'aide demandée par le délinquant est, de façon générale, immédiatement fournie par le personnel enquêteur du Bureau de l'enquêteur correctionnel.
Enquête	Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) certaines recherches auprès du Service correctionnel du Canada (SCC) ou l'analyse de document, avant que ne puisse être fournie l'aide ou l'information demandée par le délinquant.

Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, à leur complexité, à leur durée et aux ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, mais d'autres exigent une étude approfondie des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du SCC.

TABLEAU A (suite)
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATÉGORIE

TYPE DE CAS			
CATÉGORIE	R/I ⁽²⁾	ENQ ⁽³⁾	TOTAL
Transfèrement			
Décision – Refus	111	99	210
Exécution	79	87	166
Non sollicité	168	112	280
Total	358	298	656
Analyse d'urine	15	10	25
Recours à la force	14	28	42
Visites			
Générales	140	166	306
Visites familiales privées	60	89	149
Total	200	255	455
Cas hors mandat			
Condamnation/Peine – Peine actuelle	14	-	14
Immigration/Expulsion	5	-	5
Avocat – Compétence	5	-	5
Tribunal à l'extérieur – Accès	22	-	22
Décisions – Libérations conditionnelles	182	-	182
Mesures policières	10	-	10
Questions de compétence provinciale	11	-	11
TOTAL GÉNÉRAL	3731	3257	6988

(1) Voir Glossaire.

(2) R/I : Réponse immédiate – voir Glossaire.

(3) ENQ : Enquête – voir Glossaire.

TABLEAU A (suite)
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATÉGORIE

TYPE DE CAS			CATÉGORIE
TOTAL	ENQ ⁽³⁾	R/I ⁽²⁾	
81	49	32	Accès
102	50	52	Rémunération
183	99	84	Total
50	20	30	Services alimentaires
289	147	142	Procédure de règlement des griefs
9	3	6	Santé et sécurité – Lieu de travail
18	9	9	Détecteur ionique
555	361	194	Accès
290	200	90	Décisions
845	561	284	Total
			Santé mentale
24	20	4	Accès
10	7	3	Programmes
34	27	7	Total
18	11	7	Méthadone
11	8	3	Langues officielles
35	10	25	Fonctionnement/Décisions du BEC
117	27	90	Placement pénitentiaire
			Programmes
177	102	75	Accès
13	3	10	Qualité/contenu
190	105	85	Total
77	25	52	Procédures de mise en liberté
151		151	Demande de renseignements
175	109	66	Sécurité des détenus
79	39	40	Fouille et confiscation
156	66	90	Classement de sécurité
40	16	24	Administration des peines – Calcul
377	117	260	Réceptivité du personnel
152	93	59	Téléphone
117	72	45	Décision relative à une permission de sortir

TABLEAU A
CONTACTS ⁽¹⁾ PAR CATEGORIE

CATEGORIE	R/1 ⁽²⁾	ENQ ⁽³⁾	TOTAL
Isolément préventif			
Conditions	27	42	69
PlACEMENT/Examen	166	158	324
Total	193	200	393
Préparation des cas	82	79	161
Mise en liberté sous condition	11	11	22
Post-suspension	10	24	34
Permission de sortir	41	52	93
Transfèrement	144	166	310
Total	229	200	429
Effets gardés en cellule			
Placement en cellule	54	49	103
Reclamations contre la Couronne			
Décisions	19	24	43
Traitement	34	35	69
Total	53	59	112
Programmes communautaires/Surveillance	25	19	44
Conditions d'incarcération	181	123	304
Correspondance	61	37	98
Décès ou blessures graves	3	4	7
Décisions (en général) – Mise en application	19	10	29
Régime alimentaire			
Pour des raisons de santé	7	17	24
Pour des motifs religieux	11	10	21
Total	18	27	45
Discipline			
Décisions d'un président de l'extérieur	6	9	15
Décisions relatives à une infraction mineure	8	5	13
Procédures	32	20	52
Total	46	34	80
Discrimination			
14	10	24	
Emploi	85	60	145
Information versée au dossier			
Accès – Divuligation	64	40	104
Correction	147	64	211
Total	211	104	315

TYPE DE CAS



STATISTIQUES

2. Système téléphonique Millennium

Finalement, je recommande que le Service donne suite aux suggestions du Bureau sur les changements à apporter au processus de règlement des plaintes et des griefs des délinquants d'ici la fin de juin 2003.

Jeunes contrevenants

Je recommande :

- que le Service utilise l'information obtenue lors de sa réunion de juin et, en consultation avec des détenus et d'autres interventions communautaires, présente au Comité de direction, d'ici la fin de septembre 2003, un plan d'action pour la coordination, avec d'autres administrations, des placements, du logement et des programmes offerts aux jeunes contrevenants;
- que ce plan d'action donne des résultats mesurables, comporte un échéancier et un cadre d'évaluation appropriés;
- que le plan d'action soit fondé sur un examen des politiques et des opérations du SCC pour assurer la conformité à la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents;
- que le Service envoie l'information qu'il présente aux tribunaux aux termes de la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents pour indiquer les effets négatifs observés sur les jeunes détenus qui purgent leurs peines dans un pénitencier.

Classement des délinquants condamnés à perpétuité

Je recommande également :

- que toute décision prise par un directeur d'établissement pour assujettir un détenu à la règle ou pour recommander la dérogation à la règle, soit immédiatement communiquée pour examen à la commissaires adjointe, Opérations et Programmes correctionnels (CAOPC);
- qu'on donne au détenu les raisons complètes justifiant la décision initiale et l'occasion de présenter des arguments à la CAOPC;
- que la CAOPC détermine s'il faut assujettir le détenu à la règle dans les 30 jours suivant la réception des documents concernant la décision initiale;
- que le détenu ait droit de présenter directement à la commissaire un grief prioritaire concernant la décision de la CAOPC.

Je estime que la politique est contraire à la Loi et recommande qu'elle soit annulée.

Procédures de règlement des griefs des détenus

Je recommande spécifiquement :

- que le Service procède à une vérification de l'efficacité du système Millennium en tant que mécanisme de sécurité.

Le Service a spécifiquement :

- que, si le Service n'est pas disposé à offrir une subvention pour compenser le coût déraisonnable de ce système de sécurité pour la population carcérale, que l'on se demande sans tarder s'il est nécessaire de conserver le système téléphonique Millennium.

Je recommande :

- que d'ici le 31 octobre 2003, le Service correctionnel mette la dernière main à un plan d'action contenant des objectifs réalistes et mesurables et des normes d'évaluation en vue d'éliminer de façon permanente des griefs à traiter qu'il mette immédiatement ce plan en œuvre pour qu'il soit mené à terme d'ici la fin de l'exercice 2003-2004;
- que le Service établisse des directives précises qui obligent les Secteurs des services de santé, des questions autochtones et des délinquantes à analyser rigoureusement, chaque trimestre, les données sur les griefs et présente un rapport à ce sujet d'ici la fin de septembre 2003;
- que le Service revoise sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe.

En ce qui a trait particulièrement à la recommandation de la juge Arbour, je recommande également que le Service, en consultation avec le Bureau et les intervenants compétents de la collectivité, mette sur pied un projet pilote sur l'examen indépendant des griefs au troisième palier qui ont une importance à l'échelle nationale ou qui sont liés à des questions fondamentales de liberté personnelle, de sécurité ou de conformité à la loi.

Recours à la force

Je recommande donc que le Service correctionnel donne suite à nos recommandations, y compris des plans d'action pour mettre en œuvre les mesures mentionnées dans mes recommandations antérieures d'ici le 30 octobre 2003.

(Recommandations de 2001-2002)

Que la commissaire émette des directives précises en ce qui concerne le recours à la force, pour :

- que l'on recueille de l'information relative aux blessures, au non-respect de la politique et aux circonstances qui ont mené à l'incident;

- que l'on présente chaque trimestre aux comités de gestion aux niveaux régional et national un rapport comprenant l'information susmentionnée,

- dans le but de déterminer les questions préoccupantes et de les régler;

- que soient rapidement fournis les résultats écrits des examens menés par le secteur des

- délinquantes et celui des Services de santé;

- que les gestionnaires nationaux assurent le suivi systématiquement et rapidement;

- que l'on fasse enquête au niveau régional en cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive, et que le comité comporte un

- représentant de la collectivité.

Accusations d'inconduite portées contre le personnel

Par conséquent, je recommande que la procédure de règlement des griefs des détenus soit révisée de façon à ce que, dans le cas des accusations d'inconduite portées contre le personnel :

- les détenus soient autorisés à adresser leurs plaintes directement au directeur de

- l'établissement (ou son supérieur si la plainte est portée contre lui) de façon à tenir secrète la

- nature de la plainte;

- le directeur de l'établissement examine personnellement la plainte pour déterminer si elle

- est frivole ou si elle constitue un recours abusif à la procédure et si d'autres renseignements sont

- nécessaires avant de procéder à une enquête;

- si la plainte est considérée comme étant éventuellement fondée, le directeur de l'établissement

- autorise la tenue d'une enquête sur la plainte

1. Considérations d'ordre général

Ressources financières des détenus

- Je recommande :
- que le Service correctionnel comble les lacunes que nous avons relevées en ce qui a trait à l'ébauche du rapport sur les fouilles;
 - que le Service :
 - a. veille à ce que la politique sur les fouilles à nu réponde aux préoccupations que nous avons soulevées en ce qui a trait à deux incidents signalés en 1999;
 - b. présente ces deux cas à l'arbitrage par un tiers spécialiste dans le domaine, comme nous l'avons déjà recommandé.

Politique relative à la fouille à nu

- question à l'attention de la police.
- soient autorisés à tout moment à porter la
- rapide et continu aux services d'un avocat et qu'ils
- les détenus qui ont porté plainte aient un accès suite aux recommandations découlant de l'enquête;
 - commissaire régional et qu'on donne rapidement ceux-ci soient transmis pour examen au sous-
 - directeur de l'établissement et qu'une copie de les résultats de l'enquête soient communiqués au de la collectivité;
 - par un comité composé d'employés d'un autre établissement et d'une personne indépendante

- Que dans l'examen de la politique du Service sur la rémunération des détenus, on s'interroge :
- sur la suffisance des niveaux de rémunération actuelle et les effets de l'économie clandestine illicite dans les pénitenciers;
 - sur la suffisance des fonds dont disposent actuellement les délinquants au moment de leur mise en liberté.
- (Recommandations de 2001-2002)

- d'octobre 2003.
- apporter les changements nécessaires d'ici la fin à ce sujet et qu'il prenne les mesures proposées pour dans mes recommandations précédentes, fasse rapport particulièrement les questions que j'ai mentionnées
- Je recommande que le Service correctionnel aborde

■ intégrer au Manuel révisé des Services de santé du SCC les lignes directrices pour préciser la

- définition de blessure grave;
- présenter des rapports d'enquête conformément à l'article 19 de la LSCMLC (mort de détenus et blessures graves subies par des détenus) au Bureau dans les trois mois suivant l'incident;
- que la politique sur les enquêtes prévoit des délais

- précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification des plans d'action connexes;
- que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort de détenus ou à des blessures graves subies par eux fassent l'objet d'examen à l'échelle nationale et soient accompagnés d'un rapport récapitulatif

au sujet des recommandations et des mesures correctrices, lequel sera produit chaque trimestre.

Double occupation des cellules

s'est engagé à fournir et prendre les mesures que j'ai recommandées dans mon dernier rapport annuel, notamment :

- Je recommande : ■ qu'un système de rapports trimestriels de

connaître;

- que le Service s'assure que ces délais sont respectés;
- que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort des détenus ou à des blessures graves subies par

- **examen spécial de l'exacitude des données** qu'il peut récupérer d'ici la fin d'octobre 2003; que le Service adopte un système de consignation des blessures d'après la gravité des dommages

Je recommande :

■ que le Service mette la dernière main à ses plans visant à éliminer la double occupation des cellules dans toutes les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale d'ici septembre 2003

le SCC a convenu de prendre les engagements suivants :

produire des rapports trimestriels concernant les enquêtes portant sur la mort de détenus ou les blessures graves subies par les détenus et nous les communiquer;

Le déplacement des femmes des pénitenciers pour hommes vers les établissements régionaux entraînera un certain nombre de difficultés à surmonter pour le Service, dans l'immédiat et à long terme. Pour les surmonter, il faudra qu'il se concentre à la fois sur les possibilités qui s'offrent aux services correctionnels destinés aux femmes et sur l'obligation de transparence, d'impartialité et de responsabilité.

- La recommandation que cette réorientation commence par : l'achèvement, par le Service correctionnel, d'un « plan définitif de suivi » aux recommandations de la juge Arbour, d'ici le 30 octobre 2003; la distribution de ce plan aux intéressés (dans l'administration fédérale et à l'extérieur), d'ici le 30 novembre 2003; le lancement d'une consultation publique, d'ici janvier 2004; la publication d'un rapport final sur l'état des recommandations de la juge Arbour, d'ici avril 2004.

Harcelement sexuel

Je recommande que le Service correctionnel adopte en principe la même politique de harcèlement des délinquants que celle qu'il a adoptée pour le harcèlement des employés, pourvu que seuls soient apportés les changements nécessaires en raison du fait que les délinquants ne sont pas des employés ou des membres d'unités de négociation.

Je recommande également que cette politique soit adoptée d'ici le 30 septembre 2003, après avoir fait l'objet de consultations auprès des délinquants et du vérificateur de la dotation mixte.

Préparation des cas et accès aux programmes

- Je recommande : que le Service correctionnel présente un rapport sur ses examens et des conclusions en ce qui a trait aux éléments traités dans nos recommandations précédentes d'ici octobre 2003; que le Service présente, d'ici la fin de décembre 2003, un plan d'action qui explique en détail les mesures à prendre pour combler les lacunes relevées, y compris des critères mesurables pour évaluer le succès des mesures.

Délinquants autochtones

- Que le Service produise, chaque trimestre, un rapport sur les délinquants autochtones axé sur les questions suivantes : les transfèrements; la mise en isolement; les mesures disciplinaires; les permissions de sortir et les placements à l'extérieur; les renvois en vue du maintien en incarcération; les rapports de l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle; les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

■ Que le rapport trimestriel sur les délinquants autochtones, lequel comprendra une analyse de l'information consignée, soit un élément permanent à l'ordre du jour des comités de gestion supérieure du Service.

Compte tenu de la situation désavantageuse

persistante des délinquants autochtones :

- qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit nommé à titre de membre volant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale; que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'entier appui et la participation d'organisations autochtones.

Délinquantes

La Commission d'enquête Arbour a été un processus très public et très général dans son orientation. Son rapport fait date dans les services correctionnels en ce pays. Ses conclusions et ses recommandations ont polarisé notre attention non seulement sur les possibilités qui s'offrent dans le domaine des services correctionnels destinés aux femmes mais aussi sur l'obligation de faire preuve de transparence, d'impartialité et de responsabilité dans les opérations correctionnelles.



SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Cela est davantage le cas dans le milieu correctionnel où les droits et libertés sont souvent en jeu. Les questions concernant l'intervention judiciaire, l'examen externe et la responsabilité n'ont pas encore été traitées de façon raisonnable. Par conséquent, je propose qu'une vaste discussion publique sur ces questions ait lieu au cours du prochain exercice, et j'offre l'entière collaboration du Bureau pour assurer l'efficacité de celle-ci.

À cette fin, le BEC produira, d'ici la fin d'octobre 2003, un document de travail exposant nos vues sur les questions et nos propositions de règlement que nous proposons. Nous assurerons une large

diffusion de ce document et inviterons le Service et d'autres intervenants du processus de justice pénale, y compris des organismes gouvernementaux, des partenaires de la collectivité et des représentants des délinquants, à présenter par écrit leurs opinions à ce sujet. Je proposerais ensuite que le Service et le Bureau convoquent une vaste conférence au début de 2004 pour essayer de déterminer les mesures permettant de clore la question.

Je me réjouis à la perspective de cette conférence et j'invite le Service et d'autres intervenants à me faire part de leurs commentaires sur la façon dont elle devrait se dérouler.

Au cours des dernières années, le Service s'est efforcé d'améliorer ses propres mécanismes internes visant à favoriser les droits de la personne et les droits prévus dans la loi, mais il n'est pas encore disposé à faire l'objet d'examen par d'autres parties.

Cette absence de volonté est évidente dans la réponse du Service concernant une large gamme d'initiatives :

- La demande présentée par la Commission Arbour pour qu'il y ait un recours juridique contre l'interférence correctionnelle en ce qui a trait à l'intégrité d'une peine;
- la recommandation du BCC pour qu'il y ait un tribunal administratif chargé de régler les différends sur des questions qui influent sur les droits des délinquants;
- la recommandation formulée par M. Max Valden, ancien commissaire en chef de la Commission canadienne des droits de la personne, pour que les questions non réglées, entre le BCC et le SCC, concernant les obligations en matière des droits de la personne soit soumises à l'arbitrage;
- les recommandations de la Commission Arbour concernant un processus décisionnel indépendant pour certains griefs présentés par les détenus et les placements en isolement;
- les recommandations du sous-comité parlementaire, de M. Valden et du groupe de travail du Service sur l'isolement préventif concernant l'arbitrage indépendant des cas d'isolement;
- la recommandation du vérificateur de la dotation mixte du Service pour qu'un « organisme indépendant » mène des enquêtes sur les plaintes de harcèlement sexuel des délinquants présentées par les délinquants.

La responsabilité comporte un aspect interne et externe. L'organisation responsable doit faire plus que mettre davantage l'accent sur les valeurs fondamentales et sa capacité d'en tenir compte dans sa propre structure et dans ses processus décisionnels. Elle doit aussi être ouverte à une surveillance indépendante pour assurer les personnes visées par ses décisions, et la collectivité dans son ensemble, que toute lacune dans le processus interne sera examinée et corrigée avant qu'un tort considérable soit causé aux valeurs en question et à l'intégrité perçue de l'organisation.

La juge Arbour, dans son rapport 1996 sur les événements survenus à la prison des femmes, a fait des observations sur l'incapacité de respecter les droits fondamentaux des délinquants :

J'ai traité en détail du rôle joué par l'enquêteur correctionnel dans cette affaire. À mon avis, il est clair que le mandat dont la loi l'investit devrait continuer d'être soutenu et facilité. Parmi tous les observateurs indépendants du Service correctionnel, l'enquêteur correctionnel se trouve dans une situation unique; il peut à la fois faciliter la résolution des problèmes individuels et faire des déclarations publiques sur les carences systémiques du Service. De tous les mécanismes et organismes internes et externes conçus pour rendre le Service correctionnel ouvert et responsable, le bureau de l'enquêteur correctionnel est de loin le plus efficace et le mieux équipé pour exécuter cette fonction. Ce n'est qu'en raison de l'incapacité de l'enquêteur correctionnel par ses conclusions de contraindre l'application de la loi par le Service et de l'absence de volonté manifeste du Service de l'accepter spontanément dans de nombreuses instances, que je recommande un meilleur accès des détenus aux tribunaux en faveur de l'application efficace de leurs droits et du respect de la primauté du droit.

Dans son rapport, la juge Arbour en a conclu qu'« il y a peu d'espoir que la primauté du droit s'impose d'elle-même dans la culture correctionnelle sans l'aide et le contrôle du Parlement et des tribunaux ». Le rapport contenait une série de recommandations destinées à ajouter au processus correctionnel une orientation judiciaire et un mécanisme décisionnel externe.

Au cours des sept ans qui ont suivi, un certain nombre de rapports provenant de différentes sources, y compris les personnes chargées par le SCC de fournir des conseils d'experts, ont formulé une autre série de recommandations sur les questions de l'examen externe et de la responsabilité. Ces recommandations, pour reprendre une phrase tirée du récent livre du professeur Michael Jackson intitulé *Justice Behind the Walls – Human Rights in Canadian Prisons*, visaient à faire en sorte que les opérations du Service correctionnel du Canada s'inscrivent dans une culture qui respecte les droits juridiques et constitutionnels.

Jusqu'à présent, le Service a résisté à cette tendance et maintient, de façon générale, sa position.

PROPOSITION DE RÉGLEMENT
INTERVENTION JUDICIAIRE, EXAMEN EXTERNE ET RESPONSABILITÉ
DANS LES SERVICES CORRECTIONNELS



Etablissements à sécurité maximale

En mai de cette année, une équipe de cadres supérieurs du Service a entamé un examen des établissements à sécurité maximale. Le but de cet examen, est, à mon avis, d'essayer d'élaborer des interventions qui pourraient être réalisées par le personnel, tout en respectant les droits de la personne, pour aider les détenus à mener à bien leur plan correctionnel visant leur mise en liberté éventuelle.

Les établissements à sécurité maximale sont depuis longtemps un sujet de préoccupation au BFC. Comme ils mettent l'accent sur le contrôle des déplacements et des activités des délinquants, ils ont tendance à entraver les progrès vers la réinsertion sociale et gèrent souvent leurs opérations d'une façon qui n'est pas conforme au principe exposé dans la LSCMLC qui consiste à prendre la mesure de garde la moins restrictive possible suivant les besoins des détenus.

Par conséquent, nous attendons d'obtenir les résultats de cet examen et de la discussion qui suivra concernant l'incidence de celui-ci dans les établissements.

Accès à la justice

L'accès des détenus aux services des avocats constitue un problème grandissant. Les restrictions s'appliquant à l'aide juridique et à son financement dans les diverses administrations provinciales et territoriales auront pour effet de réduire la portée des questions pour lesquelles les détenus peuvent consulter des avocats et retenir leurs services ainsi que le nombre d'avocats qui peuvent défendre des cas de détenus et qui sont disposés à le faire.

L'accès à un avocat est un droit important de tout citoyen. De plus, il est extrêmement important dans le contexte correctionnel, où des questions complexes et importantes se posent souvent. La LSCMLC et son règlement connexe contiennent un certain nombre de dispositions qui garantissent l'accès aux services d'un avocat, comme les cas où les détenus sont mis en isolement ou accusés de graves infractions disciplinaires. En outre, la Loi prévoit des garanties de communication confidentielle de détenus avec des avocats. Les détenus ont des droits qu'ils n'ont pas les moyens de faire respecter.

Nous croyons qu'il faut mener une vaste consultation auprès des partenaires du système de justice pénale, y compris des représentants de la collectivité et des détenus, pour voir à ce que des mécanismes soient établis pour régler le problème.

Évaluation des renseignements de sécurité

Le Service nous consulte concernant cet examen, et j'estime que notre contribution à cet examen des sujets de préoccupations liés au traitement de la santé mentale est très importante.

Cette année, le Service a finalement publié des directives sur les normes et lignes directrices en matière de sécurité préventive. La mise en œuvre de nouvelles politiques nous donne ainsi qu'au Service l'occasion d'examiner une fonction importante découlant des principes fondamentaux exposés dans les politiques, soit l'identification, l'évaluation et l'utilisation des renseignements de sécurité dans les décisions qui influent sur le niveau de garde et les possibilités de mise en liberté des délinquants.

Détecteurs ioniques

Des questions ont été soulevées concernant le fonctionnement des instruments qui détectent la présence de substances sur la peau et les vêtements des personnes, et l'exactitude des résultats des examens des détecteurs ioniques. De plus, on a discuté de l'importance qui devrait être accordée aux résultats des détecteurs ioniques dans les décisions concernant l'octroi des visites dans les établissements.

En octobre 2003, il y aura une médiation officielle relative à cette question, c'est-à-dire l'efficacité de l'équipement, le niveau de son utilisation et son importance dans la prise de décision sur les visites. Les participants comprendront notamment du personnel compétent du Service, les employés du BFC, des représentants des détenus et des spécialistes juridiques de la collectivité.

Ordinateurs des détenus

En juin de cette année, le Service a décidé d'interdire l'achat d'ordinateurs par les détenus. Etant donné l'incidence de cette décision sur la population carcérale, nous avons communiqué avec le Service pour entreprendre un examen de ce changement de politique et des solutions de rechange possibles.

Isolément préventif

Il y a un certain nombre de questions qui font actuellement l'objet de discussions avec le Service et qui ne sont pas exposées en détail dans la section « Principales questions en suspens » du rapport. Même si notre examen de ces questions n'a pas encore donné lieu à des constatations et à des recommandations particulières, je crois que, en raison de leur importance pour la population carcérale, il y a lieu d'en prendre note.

Les unités d'isolément demeurent pleines ou presque, et le nombre de cas d'isolément à long terme est encore inutilement élevé. Il faudra trouver de nouvelles solutions et examiner la façon de mettre plus efficacement en œuvre la loi et la politique sur l'isolément préventif afin de régler ce problème.

La question de l'examen indépendant des placements est un aspect de l'isolément préventif qui fait depuis longtemps l'objet de discussions. Comme je l'ai indiqué ailleurs dans le rapport, les spécialistes sont très favorables à cette approche. Le Service vient de terminer la mise à l'essai d'un système « amélioré » dans le cadre duquel les membres de la collectivité participent aux examens. Il est maintenant possible d'examiner les projets pilote et d'entamer une vaste consultation sur les recommandations du sous-comité parlementaire sur l'arbitrage indépendant des décisions en matière d'isolément.

Maladies infectieuses

En ce qui a trait à l'incidence et à la transmission du VIH/sida et de l'hépatite C dans nos établissements, je crois qu'une décision immédiate doit être prise sur la mise en œuvre de mesures de réduction des méfaits, telles que l'accès à du matériel de tatouage propre et les échanges de seringues. Bien que le milieu correctionnel présente des difficultés dans ce domaine, il faut une stratégie cohérente en matière de drogues pour assurer de façon raisonnable la santé et la sécurité du personnel et des délinquants.

Soins de santé mentale

Le Service procède actuellement à un examen de ses unités régionales de santé mentale. Il s'agit là d'une étude opportune et importante étant donné l'incidence des problèmes de santé mentale sur les soins, la garde et la réadaptation des délinquants.



TOUR D'HORIZON

autres fonctions du Service? Par exemple, faut-il faire en sorte que les soins de santé relèvent de la compétence de Santé Canada ou créer un organisme opérationnel indépendant pour les soins de santé? Est-ce que la solution serait de prévoir des catégories distinctes pour établir la distinction entre les questions qui relèvent du contrôle exclusif des Services de santé et celles qui relèvent de la compétence des autres membres du personnel? Ou est-ce que le Service ne devrait pas simplement essayer d'élaborer et d'appliquer une politique et une pratique visant à prévoir les d'objectifs conflictuels.

Quelle que soit l'option retenue, je crois que le principe des droits du patient à la protection des renseignements personnels et au consentement éclairé à la participation au traitement doit être primordial.

Nous remercions une fois de plus le personnel des Services de santé de sa collaboration qu'il a apportée à notre personnel, laquelle a contribué aux discussions positives que nous avons eues avec les représentants des Services de santé de l'administration centrale.

Le recours à l'isolement pour les soins de santé mentale

Dans les traitements de santé mentale, il arrive parfois qu'on isole des patients des autres au moment de la tenue d'activités liées aux programmes ou activités sociales. Cela peut être le cas lorsque l'on considère que l'interaction avec les autres peut présenter des risques ou que la privation de privilèges est utile pour favoriser la participation au traitement ou des comportements appropriés (modification du comportement).

Le recours à l'isolement est régi par les lois provinciales et les normes professionnelles. Celles-ci prévoient essentiellement que :

- le recours à l'isolement doit être autorisé par un médecin;
- le droit d'isoler un patient existe pourvu que celui-ci ait consenti au programme de traitement ou à un aspect de celui-ci;
- exceptionnellement, un patient peut être mis en isolement contre son gré s'il ne peut donner un consentement ou s'il y a un urgent besoin de protéger cette personne du tort qu'il peut se faire à lui-même ou à d'autres;
- dans de tels cas, les patients peuvent obtenir l'aide d'avocats-conseils ou de conseillers juridiques et que des procédures de recours de durée limitée doivent être mises à leur disposition.

Les unités de santé mentale du SCC sont régies par les mêmes règles. Toutefois, comme elles se trouvent dans des pénitenciers, elles sont également assujetties à des règles fédérales, y compris les lois qui régissent l'isolement. Ces dernières prévoient que les détenus peuvent être mis en isolement contre leur gré seulement lorsqu'il faut protéger la sécurité de personnes ou de l'établissement ou si le détenu a été reconnu coupable d'une grave infraction disciplinaire. De plus, dans les cas non disciplinaires, ces règles prévoient un examen systématique des cas d'isolement et pour la réinsertion rapide dans la population carcérale générale, si possible. En outre, les détenus mis en isolement ont normalement droit aux mêmes effets et services personnels que les détenus de la population carcérale générale.

Il y lieu d'examiner certaines complications découlant de ces situations :

Conclusions

Je comprends le défi auquel doit faire face le Service pour justifier les intérêts apparemment contradictoires de la sécurité et du traitement. J'estime que la sécurité et le traitement, tout comme la garde et la réadaptation, peuvent souvent être conciliés, mais je sais qu'il y aura des circonstances où, lorsqu'il devra à la fois assurer la sécurité et donner des soins, le Service se trouvera dans des situations apparemment conflictuelles.

Cela nous amène à nous poser des questions plus générales — Est-ce que la solution consisterait à séparer, sur le plan de la structure, la dotation, la direction et la prestation de soins de santé des

- Si un patient ne souhaite pas être mis en isolement, le consentement au traitement prend-il fin et toute autre mesure destinée à l'isoler doit-elle être considérée comme de l'isolement?
 - Dans un programme de traitement, si un membre du personnel isole un patient parce qu'il souhaite le contrôler ou le protéger des autres, s'agit-il vraiment d'une mesure d'isolement?
 - Si le détenu sait qu'en ne donnant pas son consentement à l'isolement, il peut être retiré d'un programme de traitement et retourné à l'établissement d'origine, comment cela influence-t-il sur la question de savoir s'il a vraiment donné un consentement éclairé sans avoir fait l'objet de contrainte?
 - En plus de simplement pouvoir refuser un traitement, quel mécanisme de recours devrait être prévu lorsqu'un détenu n'est pas d'accord sur la décision de le mettre en isolement ou une condition liée à l'isolement?
- Le Service a indiqué qu'il présenterait bientôt une politique à ce sujet.
- J'espère que l'approche du Service visera à assurer que, au cours d'un traitement, la nécessité initiale et continue de l'isolement sera régulièrement examinée et que le patient aura en temps opportun l'occasion de se plaindre de tout problème. Autrement, il faudra appliquer la simple règle suivante : l'isolement sans consentement ou sans que le patient soit jugé incapable de donner son consentement constitue une mesure d'isolement et doit être considérée comme telle.

Nous estimons qu'une prison n'a pas pour rôle de perpétuer des pratiques dangereuses ni de limiter l'accès à un traitement dont pourrait bénéficier non seulement le détenu, mais aussi la personne à qui celui-ci pourrait faire du tort s'il ne reçoit pas les soins appropriés ou s'il a accès à des instruments qui transmettent la maladie.

De ce point de vue, nous croyons qu'il y a clairement lieu de favoriser la mise en œuvre de mesures de réduction des métaux.

Il est possible de réduire le danger que courent les détenus ou les employés en contrôlant la mise en œuvre de mesures de réduction des métaux. Je ne sous-estime pas la nécessité de la planification, des soins et de la surveillance, mais je crois qu'il existe des « pratiques exemplaires » très utiles appliquées dans d'autres milieux où les détenus ont un accès à des articles dangereux (p. ex. dans les cuisines). Quoi qu'il en soit, comme les détenus ont déjà accès illégalement à des seringues ou à du matériel de tatouage, il faut se demander dans quelle mesure les dangers pourraient s'accroître si l'on mettait en place un régime visant à fournir un accès contrôlé et sécuritaire à des articles dangereux.

Quant à l'illégalité de la réduction des métaux, je crois que le CESP était au courant de la loi lorsqu'il a formulé ses recommandations. Cependant, le Comité a déterminé que la situation était presque critique et que, dans les circonstances, le principe fondamental de sécurité de la personne devait être souposé en fonction des effets négatifs qu'entraîne le fait de tolérer des activités qui sont sanctionnées par le droit pénal et qui se produisent de toute façon. Je partage donc les conclusions du CESP.

Il faudrait certainement appuyer le Service dans ses efforts visant à contrôler l'entrée de substances illégales dans les pénitenciers. Toutefois, on peut donner un traitement tout en prenant des mesures de sécurité valables, ce qui constitue un aspect essentiel d'une stratégie de prestation de services de santé axée sur le traitement. Cela est ici manifestement le cas.

Le CESP a recommandé :

- que de la recherche soit effectuée pour déterminer les mesures nécessaires, y compris l'accès à du matériel d'injection stérile qui réduirait les risques liés à l'utilisation clandestine par les détenus de matériel d'injection contaminé;
- que le tatouage et le percage soit légalisés et disponibles aux détenus, pourvu que des professionnels ou des détenus reçoivent une formation sur les procédures de sécurité applicables;
- que la confidentialité des renseignements sur les maladies infectieuses des détenus soit assurée et qu'un dépistage volontaire des détenus soit favorisé.

Le dernier point est clairement un élément important des problèmes dont j'ai discutés dans la section précédente — problèmes qui ont été abordés, mais qui n'ont pas été complètement régés.

Les progrès réalisés concernant les deux autres recommandations sont plus lents.

Le Service refuse toujours de mettre en œuvre le concept d'échange de seringues et n'a que récemment entrepris d'élaborer un projet pilote sur le tatouage, lequel devrait être présenté à la commissaire.

Il existe des approches fondamentales concernant la toxicomanie et ses conséquences — le traitement par rapport à l'interdiction.

D'autres administrations nous ont fourni des renseignements fiables indiquant que des mesures de réduction des métaux, telles que l'échange de seringues et le tatouage sécuritaire, qui répondent aux besoins en santé des utilisateurs, contribuent à éviter la transmission des maladies et à encourager la participation au traitement.

Toutefois, le personnel du SCC exprime souvent des craintes concernant l'utilisation d'objets pointus comme armes, et le public se préoccupe des mesures qui tolèrent un comportement illégal ou antisocial, particulièrement aux dépens du public.

Il faut donc se demander « Quel est le rôle d'une prison? »

- Qui devrait décider si ces renseignements doivent ou non être divulgués?
- Où devraient être entreposés les renseignements sur la santé des détenus et comment devraient-ils être protégés?
- Quel rôle et quelle influence devrait avoir le patient dans la décision qui sera prise sur la divulgation des renseignements?
- Que devrait-on dire au patient au sujet de la divulgation éventuelle des renseignements avant de lui demander de fournir au personnel des renseignements liés à sa santé?

Le BFC a adopté la position suivante :

- Les renseignements liés à la santé aux fins de l'évaluation du risque devraient être divulgués seulement lorsque le détenu, avant de fournir ces renseignements, a clairement été informé de ce qui sera divulgué et à quelles fins. Toute autre fin serait interdite;
- tout autre renseignement lié à la santé qui est fourni ne devrait simplement pas être divulgué sans le consentement du patient;
- les décisions sur la divulgation devraient être prises par le personnel des services de santé qui a suivi la formation nécessaire;
- le délinquant en question devrait être autorisé à présenter des observations avant que soit prise toute décision en matière de divulgation;
- il y aurait des exceptions à ce qui précède s'il y a un risque de danger de tort immédiat à des personnes identifiables si les renseignements n'étaient pas divulgués (test adopté par la Cour suprême du Canada).

J'adopte une telle position, parce que je crois qu'elle est justifiée par la loi et qu'il risque d'y avoir un nombre élevé de délinquants non traités parce qu'ils refusent de se confier à des professionnels de la santé de crainte que ceux-ci divulguent les renseignements qu'ils leur ont confiés.

Les Services de santé du SCC semblent encore avoir une position claire au sujet des renseignements liés à la santé obtenus aux fins de diagnostic et de traitement. Ceux-ci doivent être gardés au sein de l'équipe des Services de santé et ne pas être divulgués sauf dans les circonstances les plus urgentes, ou lorsque la divulgation est nécessaire pour protéger d'autres personnes de torts dont elles peuvent victimes. Cette position est conforme à la jurisprudence bien établie à ce sujet.

Maladies infectieuses

Je ne veux pas présenter une fois de plus les statistiques inquiétantes concernant les maladies infectieuses. Il suffit de dire que les maladies infectieuses, notamment le VIH/sida et l'hépatite C, représentent un grave problème dans les pénitenciers. Ce problème est plus sérieux que dans la population canadienne générale, et encore plus grave chez les détenues.

de délinquants.

J'espère que la discussion d'une politique appropriée se poursuivra au cours de la prochaine année. De plus, j'espère qu'on parviendra à élaborer au moins un processus pour veiller à ce que les décisions en matière de divulgation de renseignements soient prises avec circonspection seulement après avoir donné aux délinquants la possibilité de présenter leurs observations au sujet de ces décisions.

En ce qui a trait aux renseignements acquis aux fins de l'évaluation du risque, les Services de santé estiment que la divulgation de renseignements à des décisionnaires appropriés peut être autorisée, pourvu que le consentement du délinquant ait été obtenu avant qu'on ait demandé à celui-ci de fournir des renseignements.

Il semble que l'approche susmentionnée soit d'avantage réalisable dans le cas des renseignements sur des problèmes physiques (p. ex. maladies infectieuses), lorsque des normes professionnelles et des interprétations légales sont relativement établies et uniformes. Bon nombre de difficultés susmentionnées se présentent lorsqu'il s'agit de renseignements sur les problèmes de santé mentale

Depuis la publication du rapport de 1996 du Comité d'experts sur le sida et les prisons (CESP), les Services de santé ont mis en œuvre certaines des recommandations du rapport, et ont réussi, quoique récemment, à offrir une thérapie de traitement à la méthadone et commencé à mettre en œuvre les plans d'action pour guider les mesures institutionnelles visant à prévenir les maladies infectieuses.

Cependant, trois des recommandations du CESP n'ont étonnamment pas encore été mises en œuvre, puisqu'elles concernent les objectifs contradictoires que j'ai décrits précédemment.

de ces renseignements ou doit-il protéger autrui du risque éventuel en divulguant ces renseignements? Depuis plus de deux ans, le Service tente d'élaborer une politique à ce sujet. Le BEC a beaucoup contribué au processus d'élaboration de cette politique.

Les thèmes qui se dégagent semblent être les suivants :

1. Il faut établir une distinction entre les renseignements obtenus aux fins d'un diagnostic et d'un traitement et ceux qui sont obtenus pour évaluer le risque (pour prendre une décision en matière de surveillance ou de mise en liberté). Dans le premier cas, les renseignements ne devraient pas être divulgués à l'extérieur de l'équipe des Services de santé. Dans le second cas, la divulgation des renseignements peut être appropriée pour régler des questions en matière de mise en liberté, de surveillance dans la collectivité ou d'autres questions liées à la sécurité.
2. Par ailleurs, lorsqu'on a des raisons de croire qu'un tort pourrait être causé si des renseignements sont gardés confidentiels, il faut divulguer ceux-ci même s'il s'agit de renseignements liés au traitement.

Ces principes de base n'ont pas encore été entièrement « approuvés » par l'ensemble du Service. Des arguments juridiques ou politiques peuvent inciter celui-ci à adopter une approche plus libérale ou conservatrice en matière de confidentialité.

- De plus, les principes mêmes soulèvent d'autres questions en matière de définition, d'équité et de gestion, par exemple :
- Où se situe la limite entre le « traitement » et « l'évaluation du risque » ?
 - Comment établit-on, au moment où un délinquant est sur le point de fournir des renseignements, si ceux-ci seront considérés comme renseignements liés au traitement ou à l'évaluation du risque?
 - Quel devrait être le statut des renseignements liés au traitement qui s'appliquent au risque, si ceux-ci sont obtenus de façon inappropriée ou par hasard? Dans quelle mesure le tort éventuel doit-il être grave et immédiat pour justifier la divulgation des renseignements?

J'ai choisi trois sujets qui, à mon avis, illustrent la convergence des deux rôles. J'examinerai certaines des solutions que j'ai proposées et les obstacles qui empêchent de les réaliser, et je présenterai mon point de vue à ce sujet.

Confidentialité des renseignements médicaux

Dans toutes les administrations, les professions médicales exigent que leurs membres se conforment à ce principe. La confidentialité est nécessaire, non seulement en raison de la nature très personnelle de la relation clinique, mais parce qu'il s'agit d'un besoin essentiel pour s'assurer que les patients peuvent fournir aux pourvoyeurs de soins des renseignements pertinents sans craindre que ceux-ci soient divulgués. En ce sens, ce principe encourage les patients à rechercher les soins dont ils ont besoin.

Dans les pénitenciers, le traitement et la protection de la confidentialité présentent une importance particulière étant donné le nombre disproportionné de graves problèmes physiques et mentaux. Ces derniers peuvent influencer non seulement sur la capacité des délinquants de vivre une vie saine et productive et de se réinsérer avec succès dans la collectivité, mais aussi sur la sécurité des délinquants, du personnel et du public.

De plus, la confiance est très importante en prison, et les détenus peuvent être très réticents à fournir des renseignements s'ils doutent même un instant que ceux-ci pourraient être divulgués à d'autres personnes.

Or, l'exigence législative ayant trait à la divulgation des renseignements lorsque ceux-ci sont nécessaires pour évaluer le risque et la protection d'autres personnes va à l'encontre des considérations susmentionnées. La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition impose clairement au personnel l'obligation de protéger les délinquants, les employés et d'autres personnes et de fournir aux employés chargés de la mise en liberté et de la surveillance des délinquants tous les renseignements liés à ces fonctions.

Où doit-on établir un équilibre? Lorsqu'un détenu fait des confidences à une infirmière, par exemple sur une maladie infectieuse ou une obsession, est-ce que le personnel des Services de santé doit favoriser une relation clinique en assurant la confidentialité

J'estime qu'un rapport annuel peut aller au-delà de son objet principal qui est d'essayer de résoudre des principaux problèmes. Le rapport peut également décrire les activités du BFC qui ne se prêtent pas à des constatations ou à des recommandations particulières, mais qui peuvent quand même permettre de comprendre certains problèmes de délinquants et les difficultés que nous éprouvons à les régler.

À cette fin, j'ai décidé de mettre à l'essai un nouveau chapitre, qui met l'accent un « service correctionnel » et examine, dans ce contexte, les points qui influent sur son succès et sur notre capacité de régler les problèmes pertinents.

Les Services de santé constituent un sujet partiel pour cette première initiative. Peu de directions répondent à des besoins aussi fondamentaux et tangibles des délinquants tout en essayant de favoriser le bien-être et la sécurité des détenus, de leur famille, du personnel et du public. Rares sont les fonctions qui se fondent sur des considérations aussi fondamentales et souvent contradictoires sur les plans juridique, politique et opérationnel.

Soins et garde dans les services de santé

Notre personnel interagit fréquemment avec le personnel des Services de santé du SCC. Il s'agit de professionnels dévoués qui essaient d'accomplir un travail important dans des conditions difficiles. Par conséquent, nous pouvons souvent résoudre des problèmes qui ont trait à la prestation quotidienne de soins de façon assez efficace.

C'est surtout au niveau des politiques et de l'affectation des ressources des Services de santé que le personnel des Services de santé et nous rencontrons des obstacles. Ces derniers n'entraînent pas toujours des différends entre le BFC et les Services de santé. Les différends sont souvent liés à des contradictions inhérentes à la prestation des soins dans un milieu axé sur la sécurité.

Je crois que l'examen de certaines de ces contradictions permettra de mieux comprendre cet important secteur. L'examen peut aider à aller au-delà des questions superficielles de rétribution et de réadaptation qui caractérisent les discussions relatives aux prisons et à préciser certaines

Les Services de santé dans les pénitenciers canadiens sont fournis par le personnel du Service correctionnel ou par des professionnels contractuels du SCC. Ce dernier administre des hôpitaux, y compris des hôpitaux psychiatriques partout au pays, habituellement situés dans l'enceinte des pénitenciers. Les programmes sont directement financés par le gouvernement du Canada (les détenus, comme des membres des forces armées, ne sont pas visés par l'assurance-maladie aux termes de la *Loi canadienne sur la santé*). Chaque établissement fédéral possède un service de santé.

Des objectifs contradictoires découlent de la situation au travail du personnel des services de santé.

En ce qui a trait au diagnostic ou au traitement, le Service doit aux termes de la LSCMLC :

- veiller à ce que chaque détenu reçoive les soins de santé essentiels et qu'il ait accès, dans la mesure du possible, aux soins en santé mentale qui peuvent faciliter sa réadaptation et sa réinsertion sociale;
- offrir les soins suivant les normes professionnelles reconnues;
- fournir les services seulement avec le consentement éclairé du patient (à moins que celui-ci soit jugé incapable de donner son consentement conformément aux lois applicables);
- examiner les besoins en santé mentale du détenu au moment de rendre des décisions influant sur sa garde ou sa mise en liberté.

De plus, les professionnels des Services de santé et les hôpitaux du SCC sont assujettis aux lois provinciales et aux codes professionnels qui régissent les normes de diagnostic et de soins ainsi que le fonctionnement des services de soins de santé. Par ailleurs, en ce qui concerne la sécurité, les employés des Services de santé sont des employés ou des agents du SCC. Leurs services doivent être fournis dans un contexte où des exigences législatives strictes sont imposées pour la garde et la surveillance des délinquants et où toutes les relations entre le personnel et les délinquants ne favorisent pas toujours un milieu qui contribue à un traitement efficace.



SERVICES DE SANTÉ

En ce qui a trait au réexamen opportun des cas suivant la « règle de deux ans », nous avons entamé des discussions avec le Service sur les deux questions suivantes :

- assurer un examen opportun et uniforme des décisions initiales en matière de classement selon le niveau de sécurité;
- établir des critères pertinents permettant d'envisager la dérogation.

Jusqu'à présent, nous avons réalisé certains progrès, mais ne sommes parvenus à aucun consensus.

En ce qui concerne le processus, nous estimons que c'est le cadre supérieur qui devrait déterminer s'il y a lieu de déroger au classement dans la catégorie « sécurité maximale », puisqu'il est le mieux placé pour examiner la mise en œuvre de la politique suivant des conditions uniformes.

Par suite de cette discussion, je recommande :

- que toute décision prise par un directeur d'établissement pour assujettir un détenu à la règle ou pour recommander la dérogation à la règle, soit immédiatement communiquée pour examen à la commissaire adjointe, Opérations et Programmes correctionnels (CAOPC);
- qu'on donne au détenu les raisons complètes justifiant la décision initiale et l'occasion de présenter des arguments à la CAOPC;
- que la CAOPC détermine s'il faut assujettir le détenu à la règle dans les 30 jours suivant la réception des documents concernant la décision initiale;
- que le détenu ait droit de présenter directement à la commissaire un grief prioritaire concernant la décision de la CAOPC.

En ce qui a trait aux critères relatifs à la prise de décision concernant la dérogation à la règle, nous avons noté un certain nombre de questions qui ont mené à des conséquences différentes pour les délinquants ou qui révèlent de graves problèmes liés au placement dans un établissement à sécurité maximale.

Premièrement, certains des délinquants seront admis dans un établissement fédéral après avoir déjà purgé une peine dans un établissement provincial à sécurité maximale. La politique est discriminatoire envers tous ces délinquants en exigeant qu'ils passent plus de temps dans un établissement à sécurité maximale que les autres délinquants qui se trouvent plus rapidement dans un établissement fédéral.

Deuxièmement, la politique ne tient pas compte de la situation des détenues. Les unités de garde en milieu fermé qui ouvrent dans les établissements régionaux pour accueillir les femmes qui se trouvent actuellement dans des unités à sécurité maximale situées dans des établissements pour hommes visent à favoriser l'intégration rapide à la population générale de l'établissement. Il s'agit là d'un élément important des programmes destinés aux délinquantes. Le fait d'obliger ces délinquantes à purger automatiquement une période de deux ans dans ces unités va à l'encontre de l'objectif pour lequel ces unités ont été mises sur pied.

Troisièmement, dans bon nombre de cas, le placement dans des établissements à sécurité maximale n'est pas approprié en raison de la situation des délinquants. Au cours de la période qui a précédé immédiatement la mise en œuvre de la politique, 50 % des nouveaux détenus qui purgent une peine à perpétuité ont été placés dans un établissement à sécurité moyenne. Il importe de réorienter les facteurs qui devraient empêcher le placement dans un établissement à sécurité maximale — de façon que les détenus puissent s'y reporter s'ils présentent des arguments sur les décisions défavorables en matière de placement.

Nous espérons que le Service prendra des mesures au moins pour tenir compte de ces considérations dans la mise en œuvre de ce qui demeure une politique très imparfaite.

direction, d'ici la fin de septembre 2003, un plan d'action pour la coordination, avec d'autres administrations, des placements, du logement et des programmes offerts aux jeunes contrevenants;

- que ce plan d'action donne des résultats mesurables et comporte un échéancier et un cadre d'évaluation appropriés;
- que le plan d'action soit fondé sur un examen des politiques et des opérations du SCC pour

CLASSEMENT DES DÉLINQUANTS CONDAMNÉS À PERPÉTUITÉ

Recommandations en 2001-2002

Je recommande encore une fois l'annulation de la politique des deux ans en faveur d'un système qui prévoit l'évaluation de la nécessité du placement en sécurité maximale en tenant compte de tous les autres facteurs qui doivent être pris en considération dans la détermination du niveau de sécurité nécessaire.

Je recommande en outre que le Service veille à ce qu'il existe une procédure de recours équitable, rigoureuse et rapide contre les décisions prises aux termes de la politique existante.

Réponse du SCC

Le SCC n'abrogera pas cette politique. Il existe une procédure de recours contre les décisions et un processus concernant les cas exceptionnels.

Faits nouveaux en 2002-2003

Malgré notre constatation précédente selon laquelle la politique viole la loi ainsi que l'incapacité du Service de répondre de façon à tenir compte du sens précis de la loi, je ne vois aucune raison de croire que le Service abrogera la politique à moins qu'il ne soit tenu de le faire par les tribunaux. Comme il y a actuellement des poursuites concernant cette question, je m'abstiendrai de faire d'autres recommandations directes, mais je me réserve le droit de participer à toute procédure judiciaire que je considère appropriée pour remplir notre mandat.

Cette question est la source d'un différend profond entre le BEC et le Service correctionnel depuis que la politique a été conçue en février 2001. Avec l'appui d'un certain nombre d'intervenants communautaires, nous préconisons sans cesse l'annulation de cette politique. Cette dernière est contraire à la Loi et ne favorise pas une approche correctionnelle judiciaire. La politique prévoit que les délinquants qui purgent une peine à perpétuité passent au moins les deux premières années de leur peine dans un établissement à sécurité maximale.

La politique attribue de façon arbitraire une valeur élevée suivant l'Échelle de classement par niveau de sécurité aux nouveaux délinquants condamnés à des peines à perpétuité. Contrairement aux autres éléments qui sont exposés dans cet outil actuarial, les valeurs attribuées n'ont aucune pertinence historique. Cette approche a été appliquée simplement pour assurer le placement des délinquants à perpétuité dans un établissement à sécurité maximale. Elle est contraire au Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui exige que chaque délinquant soit placé à un niveau de sécurité suivant un large éventail de critères.

Seule la commissaire adjointe des Opérations et des Programmes correctionnels (CAOPC) a le pouvoir de déroger en ce qui a trait au placement suivant la nouvelle politique dans des circonstances exceptionnelles non définies. En fait, presque aucune décision n'a fait l'objet d'une dérogation, même s'il y avait, à notre avis, des raisons impérieuses de réexaminer certaines de ces décisions.

■ veiller à ce que la vie privée des jeunes contrevenants soit respectée.

Comme première étape de cet examen, le Service rencontrera les représentants du ministère de la Justice et du BFC pour examiner les conditions exposées dans la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* et la façon dont le SCC s'assurera de la conformité aux dispositions applicables.

Nous considérons les premières étapes très utiles et espérons qu'elles donneront lieu à des améliorations que nous continuons de recommander.

En ce qui concerne les arguments présentés par le Service aux audiences judiciaires sur le placement en pénitencier aux termes de la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, nous avons confirmé notre opinion selon laquelle les pénitenciers ne sont pas un endroit approprié pour ces délinquants. Le Service a réitéré sa volonté d'adopter cette position générale, mais il convient de noter qu'il a semblé adopter une position plus claire sur les inconvénients liés au placement en pénitencier. Il y a actuellement environ 400 jeunes contrevenants, âgés de 20 ans ou moins, dans les pénitenciers fédéraux.

Le Service a convenu de déterminer et d'analyser les données qui indiqueront si les jeunes détenus sont désavantagés, par rapport aux autres détenus, en ce qui a trait à des facteurs importants liés à leur expérience dans le système fédéral, tels que l'accès à la mise en liberté, l'achèvement avec succès des programmes et les périodes passées en isolement. Nous avons offert nos conseils et notre aide lors de ce processus. Nous espérons recevoir sous peu les résultats de cet examen.

Cela représente une première étape utile, une bonne base de référence pour la prise d'autres mesures.

Nous espérons que cette question sera réglée au cours de la prochaine année.

Dans l'intervalle, nous recommandons :

- que le Service utilise l'information obtenue lors de sa réunion de juin et, en consultation avec des détenus et d'autres interventions communautaires, présente au Comité de

La commissaire m'a écrit en avril pour m'informer que la plupart des objectifs avaient été atteints, mais que certains le seraient plus tard cette année.

Plus récemment, la sous-commissaire principale a écrit à notre directeur exécutif et exposé en détail les engagements du Service en ce qui a trait aux mesures d'adaptation ainsi qu'aux soins palliatifs, aux options de réinsertion sociale et à l'élaboration de programmes en vue de la réinsertion sociale. J'étais très heureux de constater que ces plans étaient très détaillés.

Par conséquent, nous attendons que le Service nous informe de l'achèvement de ses plans. Je ferai le point sur cette question en octobre de cette année.

En ce qui a trait aux jeunes contrevenants, j'ai souligné la réalité continue des problèmes auxquels ceux-ci sont confrontés dans les pénitenciers, soit les conflits avec d'autres délinquants, l'adhésion accrue à des gangs, de longues périodes d'isolement et la mise en liberté très tardive.

Comme étape préliminaire, le SCC a tenu en juin 2003 une réunion à laquelle ont assisté un éventail d'intervenants, y compris des représentants des administrations fédérale et provinciales, des spécialistes en intervention correctionnelle auprès des jeunes et des experts juridiques en questions relatives aux jeunes contrevenants. Cette réunion avait pour but de commencer à aborder les préoccupations des jeunes contrevenants et à établir des solutions pratiques concernant les placements à l'extérieur et les programmes appropriés. Je crois que cette réunion a permis d'examiner à fond plusieurs questions relatives à la façon dont le système correctionnel fédéral répond aux besoins des jeunes contrevenants suivant les principes de protection des jeunes qui sont prévus dans la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*, qui est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003.

Le Service a entrepris d'utiliser ces travaux dans la mise en œuvre de la nouvelle *Loi*, notamment :

- veiller à ce que les politiques du Service tiennent compte des principes relatifs à la protection des jeunes prévus dans la *Loi*;
- examiner la pertinence des procédures de gestion des cas qui sont appliquées dans le cas de jeunes contrevenants;

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que la réponse du Service n'abordait pas les aspects particuliers de nos recommandations dans lesquelles nous demandions des plans d'action concrets qui mèneraient à des politiques et à des programmes concrets.

La question des délinquants âgés et des jeunes contrevenants a fait l'objet de ma première rencontre avec la commissaire du Service correctionnel sur les questions traitées dans le rapport annuel, le 21 février 2003.

Lors de cette rencontre, la commissaire a indiqué que les installations communautaires constituaient le meilleur moyen de répondre aux besoins des délinquants âgés. Elle a ajouté que le Service participait à des discussions avec la Commission nationale des libérations conditionnelles concernant les options de mise en liberté de certains délinquants, lesquelles pourraient nécessiter des modifications législatives.

Je suis favorable à cette approche, et j'ai demandé d'obtenir des renseignements supplémentaires sur les délais et les options envisagés.

La rencontre avec la commissaire a aussi permis de préciser la position du Service, qui n'entend pas élaborer une stratégie globale ayant trait aux délinquants âgés ou aux jeunes contrevenants. Le Service devait plutôt procéder à une étude exhaustive de sa capacité d'offrir des programmes aux délinquants dans les établissements et la collectivité et d'examiner comment les caractéristiques clés, y compris l'âge, influent sur la disponibilité des programmes.

Même si nous appuyons cette approche, nous avons souligné des difficultés auxquelles sont confrontés les détenus âgés, et qui avaient été présentées dans le rapport interne et dans une récente évaluation des besoins en matière de santé.

À la même rencontre, la commissaire s'est engagée particulièrement à fournir des données à jour sur une question ayant trait aux détenus âgés, soit la création d'un certain nombre d'unités accessibles aux fauteuils roulants en établissement partout au pays. Il s'agit là d'un objectif que le Service s'est fixé et il y a plusieurs années.

Recommandations de 2001-2002

la mise en liberté sous condition, qui a indiqué que ces deux groupes méritent une attention spéciale, constatation approuvée dans la réponse initiale du gouvernement.

- Que le Service mette immédiatement la dernière main à ses plans d'action et amorce la mise en œuvre des recommandations du rapport de la Division des délinquants âgés;
- que le Service correctionnel et le solliciteur général s'efforcent de faire adopter des modifications aux lois applicables aux jeunes contrevenants, lesquelles interdiraient l'incarcération de ces derniers dans les pénitenciers fédéraux;
- que le Service adopte des politiques et des procédures en matière de logement, de programmes et de gestion des cas qui répondent aux besoins particuliers des jeunes dont il a la charge.

Réponse du SCC

Le SCC s'est engagé à répondre aux besoins de tous les délinquants. À mesure que la population de carcérale vieillit, on constate une intensification de problèmes comme l'hébergement (en établissement dans la collectivité), les soins de santé, le placement dans des programmes correctionnels ainsi que la formation professionnelle et l'emploi. On tient compte des recommandations du rapport dans les plans et priorités du SCC.

Le SCC reconnaît la prérogative des tribunaux, conférée par les lois actuelles, d'ordonner l'incarcération des jeunes délinquants dans un établissement fédéral. Le SCC continuera à s'acquitter de ses obligations juridiques envers les jeunes délinquants condamnés à des peine de ressort fédéral. Le 14 juin 2002, deux délinquants sur 18 se trouvaient dans des établissements du SCC, et un autre, sous surveillance communautaire. Les jeunes délinquants condamnés à une peine d'incarcération dans un établissement fédéral sont évalués d'après leur niveau de sécurité et les programmes dont ils ont besoin. On tient compte explicitement de l'âge des délinquants dans ces évaluations, et, par conséquent, dans les décisions relatives à leur placement, ainsi qu'à leurs besoins en matière de programmes et de gestion des cas.

qui obligent les Secteurs des services de santé, à analyser rigoureusement, chaque trimestre, les données sur les griefs, et qu'il présente un rapport à ce sujet d'ici la fin de septembre 2003;

- que le Service revoie sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbou sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe.

En ce qui a trait particulièrement à la recommandation de la juge Arbou, je recommande également que le Service, en consultation avec le Bureau et les intervenants compétents de la collectivité, mette sur pied un projet pilote sur l'examen indépendant des griefs au troisième palier qui ont une importance à l'échelle nationale ou qui sont liés à des questions fondamentales de liberté personnelle, de sécurité ou de conformité à la loi.

Finalement, je recommande que le Service donne suite aux suggestions du Bureau sur les changements à apporter à la procédure de règlement des plaintes et des griefs des délinquants d'ici la fin de juin 2003.

JEUNES CONTREVENANTS ET DÉLINQUANTS ÂGÉS

contrevenants ou ne leur a pas offert des programmes appropriés répondant à leurs besoins.

Les délinquants âgés représentent un groupe important et croissant comme ayant des besoins spéciaux. Contrairement aux jeunes délinquants, les délinquants âgés ont des besoins qui ont été bien cernés dans les constatations et les recommandations d'un rapport interne produit par le Service correctionnel en 2000. Malheureusement, peu de progrès ont été réalisés en ce qui a trait à la mise en œuvre des recommandations de ce rapport. Nos préoccupations ont aussi été partagées par le sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'examen de la Loi sur le système correctionnel et

fondamentaux ou sur des questions qui influent sur l'ensemble du Service;

- veiller à ce que les griefs et leurs résultats constituent un outil pour le processus décisionnel en matière de gestion à tous les niveaux du Service;
- établir des procédures spéciales pour traiter les plaintes de nature délicate concernant les services de santé, l'inconduite du personnel et le harcèlement.

Nous attendons encore la réponse du Service concernant les suggestions particulières que nous avons formulées. Par conséquent, en l'absence de preuve d'un changement significatif, je réitère les points que nous avons soulevés au cours des années précédentes et nous formulons d'autres recommandations sur de plus récents sujets de discussion.

■ Je recommande que :

- d'ici le 31 octobre 2003, le Service

correctionnel mette la dernière main à un plan d'action contenant des objectifs réalistes et mesurables et des normes d'évaluation en vue d'éliminer de façon permanente l'arrière des griefs à traiter et qu'il mette immédiatement ce plan en œuvre pour qu'il soit mené à terme d'ici la fin de l'exercice 2003-2004;

- que le Service établisse des directives précises

Nous continuons d'être d'avis que, conformément au droit international, la législation devrait interdire l'incarcération des mineurs dans les pénitenciers.

Les pénitenciers ne constituent simplement pas un milieu approprié pour les mineurs, pour les jeunes adultes, notamment ceux qui ont 20 ans ou moins. L'expérience que vivent en pénitencier les délinquants le confirme inmanquablement. Un nombre disproportionnellement élevé de jeunes délinquants atteignent leur date de libération d'office sans avoir de plan efficace de réinsertion sociale et après avoir passé beaucoup de temps dans les unités d'isolement ou autre secteur d'isolement. À notre avis, le Service correctionnel n'a pas correctement cerné les besoins des jeunes

les directeurs d'établissement ont reçu l'instruction d'en remettre un exemplaire à leurs comités respectifs des détenus.

Le SCC considère que la participation des cadres supérieurs à l'examen et à la détermination de tous les griefs entraîne bel et bien une analyse finale objective et équitable des cas où les délinquants n'acceptent pas les réponses d'un établissement.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que la réponse n'avait pas abordé les aspects particuliers de nos recommandations. L'évaluation qu'a faite le Service de l'efficacité de la participation de la haute direction aux examens du processus de règlement des griefs ne se fondait pas sur des résultats mesurables et ne faisait pas allusion à la responsabilité ni à la recommandation de la juge Arbour concernant un examen devant une instance externe.

Des discussions ultérieures ont porté surtout sur la question des retards. Le Service a indiqué :

- que les retards au niveau des administrations régionales et de l'administration centrale se poursuivaient, et que certaines améliorations avaient été apportées pour éliminer l'arrière des griefs à traiter;
- qu'il avait établi un certain nombre de mesures opérationnelles qui semblent prometteuses, notamment le recours à des techniques de médiation, l'élaboration d'un outil et de politiques de gestion du savoir pour mieux gérer le cas des auteurs de griefs multiples.

Le 24 janvier 2003, nous avons rencontré des employés du Service pour discuter de l'ébauche du rapport de vérification du système de règlement des plaintes et des griefs des détenus et avons fait un certain nombre de suggestions :

- rendre le système plus rapide;
- assurer l'équité procédurale en ce qui a trait à toute l'information prise en considération dans le processus;
- assurer une enquête et une analyse plus rigoureuses et éclairées des griefs;
- améliorer l'accès à d'autres méthodes de règlement des différends au niveau de l'établissement;
- fournir une méthode indépendante de règlement des griefs fondée sur le respect des droits

L'arrière des griefs à traiter et faire en sorte que l'on donne suite rapidement aux griefs;

- Le Service établit des directives précises qui obligent les secteurs des Services de santé, des Autochtones et des délinquantes à analyser rigoureusement, chaque trimestre, les données sur les griefs;
- le rapport de vérification du Service, qui devait être terminé en juin 2001, soit transmis immédiatement aux comités des détenus sous forme de version préliminaire, pour qu'ils le commentent;
- Le Service rend le public l'examen du processus de règlement des griefs entrepris par la Direction des questions autochtones;
- Le Service revote sa décision de rejeter les recommandations formulées par la juge Arbour sur la responsabilité des hauts fonctionnaires quant au règlement des griefs ou le renvoi de ceux-ci pour examen devant une instance externe.

Réponse du SCC

Le SCC prend au sérieux son obligation légale d'établir une marche à suivre permettant de résoudre de manière équitable et rapide les plaintes formulées par les détenus.

Nous sommes d'accord avec la nécessité d'une intervention. Le SCC est à la recherche de nouveaux moyens de répondre au nombre croissant de plaintes formulées par les délinquants. Par exemple, le SCC explore actuellement des options afin de mieux gérer le cas des auteurs de griefs multiples, car ceux-ci représentent environ 40 % de toutes les plaintes et de tous les griefs. Une révision de la procédure applicable aux griefs formulés par les détenus sera mise en application en janvier 2003.

On s'est efforcé, aux niveaux national et régional, de régler l'arrière en matière de griefs. Malheureusement, au cours du présent exercice, il y a eu une augmentation imprévue et sans précédent du nombre des griefs. Le troisième échelon en a reçu 25 % en plus en 2001-2002 qu'au cours de l'exercice précédent, tandis que, dans les régions, la hausse était de près de 40 %.

Le SCC produit des rapports trimestriels de données sur les griefs des détenus.

Le rapport de vérification du Service, portant sur le système de griefs, a été mis au point en juin 2002. Tous

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons reçu des données préliminaires sur les conclusions de la vérification le 21 février 2003 et reçu l'ébauche finale le 18 mai 2003.

La vérification sur les transfèrements n'a pas abordé deux aspects importants de nos préoccupations :

- pourquoï les délinquants sont placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité;
- la qualité des données utilisées pour surveiller le processus de transfèrement, mais le Service a élaboré un plan d'action sur une série de recommandations découlant de la vérification.

De plus, il a indiqué qu'il élaborait un cadre de contrôle de la gestion devant être utilisé par tous les établissements pour évaluer de façon continue la conformité à la loi des procédures et des décisions en matière de transfèrement.

Pour le moment, plutôt que de répéter des éléments particuliers de nos préoccupations antérieures, il semble approprié de donner au Service l'occasion de mettre en œuvre ses plans d'action. Nous avons demandé un exemplaire des plans d'action élaborés par les divers établissements en réponse aux conclusions de la vérification.

Nous continuons de travailler avec le Service pour veiller à ce que le processus de transfèrement donne lieu à des décisions rigoureuses, objectives et opportunes, conformément aux dispositions en matière d'équité de la législation et de la politique sur les transfèrements.

PROCÉDURES DE RÉGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUÉS

mais aussi pour prendre des mesures en matière de gestion visant à remédier aux problèmes relevés par le processus de règlement des griefs aussi bien sur le plan de la politique que dans la pratique.

Recommandations de 2001-2002

Que :

- le Service prenne les mesures immédiates, à tous les niveaux de la procédure, pour éliminer

Y compris les retards liés au processus d'évaluation lors de l'admission des délinquants au pénitencier.

En 2000-2001, le Service a entrepris d'examiner le processus, mais il n'avait pas encore commencé à le faire au moment de la publication du rapport annuel de 2001-2002.

Recommandations de 2001-2002

Que la commissaire :

- entame immédiatement une vérification de la qualité des données (« mise en doute » par le Service au cours des trois dernières années) afin d'en déterminer la validité actuelle;
- établisse un cadre pour l'évaluation du processus de transfèrement qui tienne compte de façon précise des préoccupations soulevées;
- communique ce cadre au Bureau de l'enquêteur correctionnel d'ici la fin de juillet 2002;
- termine d'ici novembre 2002 son évaluation du processus, laquelle comprendra des plans d'action concrets.

Réponse du SCC

Le Service s'est engagé à prendre les décisions relatives au transfèrement des détenus, de manière complète, objective et opportune, et à surveiller raisonnablement le processus, afin qu'il soit conforme aux dispositions des lois concernant l'équité administrative.

Une vérification du processus de transfèrement a été incluse dans le plan de vérification annuel du SCC pour l'exercice 2002-2003. Elle est actuellement en cours; ses objectifs et ses critères reflètent les préoccupations du BEC et ont été fournis à celui-ci, tel qu'il a été demandé.

La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition oblige le système à prévoir une « procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants... ».

Pour le BEC, cela suppose nécessairement un système qui suscitera la confiance du public dans un examen rigoureux et impartial. De plus, cela signifie que le processus doit être utilisé, non seulement pour régler les problèmes individuels,

Faits nouveaux en 2002-2003

En ce qui a trait à la rémunération des détenus en général, nous avons trouvé que la réponse était vague quant au calendrier d'exécution et aux problèmes particuliers des délinquants sur lesquels se fondait notre recommandation.

Nous avons toutefois participé à la première série de discussions sur les modifications à la politique sur les ressources financières des délinquants, qui ont eu lieu en novembre 2002. Les discussions étaient très vastes et portaient sur des questions telles que les allocations des détenus et l'accès à des fonds qui pourraient être utilisés comme mesures incitatives dans le cadre des régimes correctionnels.

Nous avons réitéré nos recommandations particulières et demandé que celles-ci soient prises en considération lors de l'élaboration de la politique. Nous n'avons encore reçu aucune réponse à ce sujet.

Bien que nous reconnaissions qu'un examen de la nature et de l'utilisation des allocations des détenus est approprié pour assurer la qualité des services correctionnels, nous ne sommes pas convaincus que nos recommandations soient incompatibles avec un tel examen ou que leur mise en œuvre soit subordonnée à la révision de l'ensemble de la politique.

Par conséquent, je recommande que le Service correctionnel aborde particulièrement les questions que j'ai mentionnées dans mes recommandations précédentes, fasse rapport à ce sujet et qu'il prenne les mesures proposées pour apporter les changements nécessaires d'ici la fin d'octobre 2003.

TRANSFÈREMENTS

- Des décisions appropriées sur les transfèrements :
 - permettent que les détenus soient placés dans un établissement au niveau de sécurité le moins restrictif pour assurer la sécurité du personnel, des délinquants et du public;
 - favorisent la réinsertion sociale efficace et en toute sécurité.

En ce qui concerne le système téléphonique Millemium, le Service continue de retarder la mise en œuvre des améliorations au système, lesquelles entraîneraient l'établissement de frais raisonnables pour les détenus et leurs familles. Le Service a indiqué que ce retard est dû aux litiges qui persistent relativement à l'impartition des contrats relatifs aux améliorations devant être apportées au système. Or, j'estime que cette raison n'est pas raisonnable, car elle perpétue les graves problèmes financiers qui visent deux aspects essentiels de la réinsertion sociale des délinquants, soit les contacts avec la collectivité (particulièrement avec la famille) et la capacité d'économiser en vue de leur réinsertion sociale. Le coût des litiges qui perdurent est assumé par les détenus et leurs familles.

Le Service devrait certainement reconnaître sans tarder ses obligations à cet égard. Quant à la validité du système Millemium comme mécanisme de sécurité, nous continuons à douter que le système présente effectivement les avantages prévus lors de sa mise en œuvre, soit la protection du public contre un abus illégal ou abusif des communications téléphoniques par les détenus. On ne nous a jamais fourni de données convaincantes sur le problème original qui a donné lieu à la mise en œuvre du système, ni d'information montrant que ce système coûteux a contribué à remédier à la situation.

Par conséquent, je réitère mes recommandations précédentes à ce sujet et je recommande particulièrement que le Service procède à une vérification de l'efficacité du système Millemium en tant que mécanisme de sécurité.

Ce sont là les objectifs fondamentaux de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. La rigueur, la rapidité, l'impartialité et la conformité à la loi du processus de transfèrement ont fait l'objet de nombreuses plaintes de la part des délinquants,

- Je recommande :
- que le Service correctionnel comble les lacunes que nous avons relevées en ce qui a trait à l'ébauche du Rapport sur les fouilles;
 - que le Service :
 - a. veille à ce que la politique sur les fouilles à nu réponde aux préoccupations que nous
 - b. soumette ces deux cas à l'arbitrage par un tiers spécialiste dans le domaine, comme nous l'avions déjà recommandé.

RESSOURCES FINANCIÈRES DES DÉTENUS

- sur la suffisance des fonds dont disposent actuellement les délinquants au moment de leur mise en liberté.

Système téléphonique Millennium

Que le Service fournisse immédiatement une subvention rétroactive aux détenus, de façon à ramener le coût de leurs communications téléphoniques au niveau en vigueur dans la collectivité;

Si le Service n'est pas disposé à offrir une

subvention pour compenser le coût déraisonnable de ce système de sécurité pour la population carcérale, que l'on se demande sans tarder s'il est nécessaire de conserver le système téléphonique.

Réponse du SCC

Pour comprendre les complexités de l'actuel système de paye, le SCC examine toutes les politiques liées à l'argent des détenus, à la rémunération ainsi qu'à la gestion de ces fonds. L'étude abordera les questions soulevées par l'enquêteur correctionnel, ainsi que par le public. On consultera les intervenants, y compris le BEC.

Pour tenter de contrôler le coût des appels téléphoniques facturés aux détenus, sans compromettre la sécurité, le SCC a demandé des propositions relatives à un nouveau système téléphonique. Après que l'on aura réglé les appels interjetés dans le cadre du processus d'appel d'offres, le Service passera rapidement à la mise en œuvre. Pour le moment, il n'envisage pas de recourir à des subventions aux détenus — toutefois, en cas d'urgence comme une maladie grave ou un décès dans la famille ou toute autre circonstance spéciale, le SCC peut autoriser l'autorisation par les détenus des lignes téléphoniques gouvernementales.

Comme je l'ai déjà indiqué à maintes reprises, il importe que les niveaux de rémunération des détenus soient appropriés pour les deux principales raisons suivantes :

1. combattre les effets d'une économie clandestine illicite qui existe dans les établissements où la rémunération des détenus est très peu élevée;
2. permettre aux délinquants d'économiser suffisamment en vue de leur réinsertion sociale.

Pour régler ces problèmes, le BEC a recommandé à maintes reprises que les niveaux de rémunération des détenus, qui n'avaient pas été augmentés depuis les quinze dernières années, soient ajustés pour donner aux détenus suffisamment de fonds pour les achats internes et la préparation à leur mise en liberté.

En janvier 1998, le Service a mis en place le système téléphonique Millennium pour régler des problèmes de sécurité. Ce système a fait augmenter les coûts des communications téléphoniques. En effet, le coût d'un appel a augmenté de près de 1,75 \$ par appel. Aucune mesure n'a été prise par le Service pour que ces coûts correspondent à ceux qu'on paie dans la collectivité. De plus, il y n'a eu aucune évaluation de l'avantage que présente le système Millennium comme mécanisme de sécurité.

Recommandations de 2001-2002

Rémunération des détenus

Que dans l'examen de la politique du Service sur la rémunération des détenus, on s'interroge :

- sur la suffisance des niveaux de rémunération actuelle et les effets de l'économie clandestine illicite dans les pénitenciers;

POLITIQUE RELATIVE À LA FOUILLE À NU

Faits nouveaux en 2002-2003

La réponse du Service était une présentation déformée de notre position en ce qui a trait aux fouilles à nu et n'aborderait pas les aspects particuliers du mandat donné au Groupe de travail en décembre 2002. Un exposé détaillé de nos préoccupations est annexé à l'ébauche du rapport sur les fouilles à nu du Service.

L'ébauche du rapport et du plan d'action a été transmise au BEC en novembre 2002. Après que nous ayons fait état de nos préoccupations concernant le contenu de l'ébauche, le personnel du BEC et celui du SCC se sont rencontrés de nouveau, et le Service s'est engagé à répondre aux préoccupations que nous avions soulevées dans l'ébauche du rapport. En particulier :

1. Il n'a pas examiné des cas particuliers où il y avait eu recours à la force pour effectuer des fouilles à nu, y compris des cas que nous avions présentés à ce sujet il y a deux ans.
2. Les détenus et les visiteurs, soit les deux groupes les plus directement visés par les fouilles à nu, n'ont pas été consultés par le Groupe de travail.
3. L'article 53 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui établit les critères relatifs aux fouilles à nu d'urgence de tous les détenus dans une unité ou un pénitencier, n'a pas été pris en considération.
4. Les griefs concernant les fouilles à nu n'ont pas été déterminés ni analysés.
5. Le cas de manquement continu à la politique concernant des fouilles à nu lors desquelles il y a eu recours à la force n'ont pas été examinés.
6. Aucun échéancier ou plan visant à inclure l'information sur tous les éléments des fouilles à nu n'a été incorporé à la base de données du Service (Système de gestion des délinquants).
7. La formation découlant de l'étude est limitée aux gestionnaires des établissements et n'est pas donnée au personnel qui pourrait vraiment procéder aux fouilles.
8. Le matériel d'information, y compris une brochure sur les fouilles et une vidéo, n'est pas complet.

La garde sécuritaire et humaine et le respect des libertés fondamentales garanties par la Charte canadienne des droits et libertés exigent la mise en place de mesures de protection particulières lorsque des procédures très intrusives doivent être appliquées. Cela a été évidemment le cas pour les fouilles à nu de détenus et de visiteurs, et notamment lorsqu'il y a recours à la force pour exécuter une fouille.

En 1999, le BEC a soulevé deux cas lors desquels, à notre avis, on avait enfreint la loi et la politique pour procéder à des fouilles à nu. Dans l'un des cas, il y a eu recours à la force et, dans l'autre, une fouille d'urgence de tous les détenus d'un établissement. Un exposé détaillé de ces questions figurait dans la section « Résultats des cas » de mon rapport annuel de 1999-2000. En réponse à notre recommandation selon laquelle ces incidents devaient être examinés par un tiers impartial, la commissaire a créé un groupe de travail comprenant des représentants du BEC.

Comme j'ai cru le comprendre alors, le mandat du groupe de travail était « d'en savoir davantage sur les méthodes de fouille à nu utilisées dans l'ensemble du Service » de façon à déterminer les cas de non-respect de la loi et des politiques.

Depuis la publication de notre dernier rapport annuel, le Service n'a pas encore finalisé un rapport à ce sujet. Que le rapport du Groupe de travail sur les fouilles à nu mis sur pied par le Service soit rendu public immédiatement et qu'il comporte des plans d'action qui traitent des sujets de préoccupation soulevés.

Réponse du SCC

Le Service est d'accord avec la nécessité de réexaminer le recours aux fouilles à nu pour dissuader les détenus d'introduire et de dissimuler des objets interdits. La Direction de la sécurité et le BEC ont passé en revue les situations pertinentes et ont conclu que les fouilles à nu sont bel et bien nécessaires. Le BEC a indiqué que les préoccupations concernant les fouilles à nu dans un contexte de recours à la force sont étudiées dans le cadre des examens touchant le recours à la force. Le rapport sera diffusé à l'automne 2002.

TRANSFÈREMENT IMPOSÉ ET CONSENTEMENT AUX INTERVENTIONS PSYCHIATRIQUES

Réponse du SCC

L'évaluation des risques fait partie intégrante de la gestion des cas et est essentielle à la sécurité publique. Il incombe au SCC de voir à ce que les évaluations soient complètes et rattachées aux décisions en cause.

Dans l'intérêt de la sécurité publique, le SCC estime que les évaluations du risque doivent être effectuées même sans le consentement des délinquants. Cette pratique permet au SCC de respecter ses obligations en vertu de la LSCMLC de fournir tous les renseignements pertinents aux décisionnaires (le SCC ou la CNLC).

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons maintenu notre position selon laquelle il n'est pas nécessaire de transférer un détenu dans une unité de santé mentale pour procéder à une évaluation « passive ». Le Service a répondu qu'il « peut être nécessaire » de le faire.

Nous reconnaissons qu'il pourrait y avoir des circonstances où il n'y a aucune personne compétente disponible pour procéder à une évaluation passive à l'« établissement d'origine » du détenu. Nous croyons que de telles circonstances exceptionnelles sont rares. Nous estimons que le Service doit examiner toutes les solutions de rechange raisonnables, y compris d'autres méthodes d'évaluation, avant de prendre cette mesure extrême. À cet égard, nous sommes d'avis que le Service devrait faire tout son possible pour s'assurer que le détenu est informé de tous les renseignements pertinents sur les options possibles de façon qu'il puisse formuler des observations avant qu'une décision ne soit prise.

Le Service a indiqué que cette pratique ne vise pas à procéder à de tels transfèrements et qu'il est disposé à informer le BFC si un tel transfèrement est envisagé. Comme tenu de cet engagement et des principes susmentionnés (pour lequel il n'y a aucun désaccord fondamental), je suis disposé à laisser cette question en suspens et à intervenir si nous estimons que des mesures inappropriées sont prises.

La politique du Service correctionnel, qui est appuyée, à notre avis, par la Loi, exige le consentement éclairé du délinquant, non seulement pour les interventions thérapeutiques réelles, mais aussi pour les évaluations de la santé mentale. De plus, certaines lois provinciales exigent l'existence de circonstances spéciales pour qu'un patient puisse être admis dans une unité de santé mentale sans son consentement.

Le SCC maintient que pour remplir son obligation d'évaluer le risque que présente un délinquant, il peut lui faire subir une évaluation fondée sur une observation passive ou un examen de son dossier. À cette fin, lorsqu'un délinquant ne consent pas à faire l'objet d'une évaluation complète de sa santé mentale, le Service exerce son droit de transférer les détenus contre leur gré dans des unités de santé mentale d'établissements à sécurité maximale, même si cela représente un accroissement du degré de restriction des mesures de garde.

Cette approche compromet les principes de consentement éclairé et les dispositions relatives aux conditions les moins restrictives prévues dans la LSCMLC. À notre avis, une « évaluation passive » pourrait être effectuée dans l'établissement d'où le détenu est transféré par les professionnels de la santé mentale de cet établissement.

Avant la publication de mon dernier rapport, le Service avait signalé qu'il procéderait à l'examen des politiques pertinentes en vue de les modifier pour qu'elles indiquent clairement que le consentement pour les évaluations du risque n'est pas nécessaire lorsque les évaluations :

1. n'exigent pas la participation active du délinquant au processus d'évaluation du risque;
2. si elle n'ont pas lieu dans le but d'imposer un traitement.

Recommandations de 2001-2002

Que l'on révoque la politique visant le transfèrement imposé de délinquants vers des établissements psychiatriques pour y être évalués, en attendant que soient étudiées les modifications proposées.

ACCUSATIONS D'INCONDUITE PORTÉES CONTRE LE PERSONNEL

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous continuons de considérer ce mécanisme de recours comme étant essentiel aux principes exposés dans la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition tout en demeurant conscient de la nécessité de ne pas inutilement faire double emploi et rendre plus complexes les mécanismes de recours existants. Nous en avons fait part à des représentants du SCC lors de discussions que nous avons eues en janvier sur les modifications à apporter au processus de règlement des plaintes et des griefs des détenus.

Par conséquent, je recommande que la procédure de règlement des griefs des détenus soit révisée de façon que, dans le cas d'accusations d'inconduite portées contre le personnel :

- les détenus soient autorisés à adresser leurs plaintes directement au directeur de l'établissement (ou à son supérieur si la plainte est portée contre lui) de façon à dissimuler la nature de la plainte;
- le directeur de l'établissement examine personnellement la plainte pour déterminer si celle-ci est frivole ou si elle constitue un recours abusif à la procédure et si d'autres renseignements sont nécessaires avant de procéder à une enquête;

- si la plainte est considérée comme étant éventuellement fondée, le directeur de l'établissement autorise la tenue d'une enquête sur la plainte par un comité composé d'employés d'un autre établissement et d'une personne indépendante de la collectivité;
- les résultats de l'enquête soient communiqués au directeur de l'établissement et qu'une copie de ceux-ci soient transmis pour examen au sous-commissaire régional et qu'on donne rapidement suite aux recommandations

- les détenus qui ont porté plainte aient un accès rapide et continu aux services d'un avocat et qu'ils soient autorisés à tout moment à porter la question à l'attention de la police.

Aux termes de l'article 93 de la LSCMILC, il doit y avoir pour les détenus un processus de recours qui soit rapide, efficace et qui puisse être utilisé sans crainte de représailles. Un tel processus est essentiel à la garde sécuritaire et humaine des détenus et doit être perçu comme tel par ceux-ci.

De plus, il convient d'ajouter qu'un système de recours efficace et utilisé est une source d'information nécessaire aux fins de gestion.

Ces considérations sont d'autant plus importantes dans le cas d'accusations portées par des détenus contre des employés qui auraient commis des actes contraires à la loi ou à la politique sur la conduite professionnelle.

Le BEC a recommandé il y a longtemps la mise sur pied d'une procédure spéciale pour régler ces plaintes, c'est-à-dire une procédure qui permettrait un examen confidentiel, opportun et indépendant. Nous estimons que la procédure habituelle de règlement des griefs n'est pas perçue comme étant suffisamment rapide ou protégeant les détenus qui ont formulé des plaintes. Celle-ci n'est pas non plus perçue par la population carcérale comme étant indépendante.

Recommandations de 2001-2002

Je recommande l'élaboration d'une politique d'ensemble concernant les accusations d'inconduite portées contre le personnel, afin que le processus soit transparent, équitable et rapide.

Réponse du SCC

Le SCC est d'accord avec la nécessité d'un processus uniforme et distinct pour assurer une enquête opportune, complète et équitable sur les accusations d'inconduite de la part du personnel.

Le SCC fournit bel et bien aux détenus de nombreux mécanismes pour enregistrer les plaintes contre le personnel. Les procédures d'enquête et les délais de signalement sont déjà prévus dans plusieurs politiques du SCC, de sorte que celui-ci n'est pas d'accord pour mettre une autre politique à ce sujet.

donne lieu aux interventions qui s'imposent. Les Services de santé effectuent les examens plus rapidement parce que l'on a formé des employés supplémentaires à cette tâche.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que la réponse du Service n'a pas donné suite à nos recommandations particulières sur la nécessité de recueillir, de signaler et d'examiner les données sur le recours à la force, spécialement celles qui portent sur les blessures et le non-respect de la politique. De plus, le Service n'a pas répondu à notre recommandation selon laquelle il faudrait faire enquête au moins au niveau régional sur les cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive et selon laquelle il faudrait toujours que le comité comporte des enquêteurs provenant de l'extérieur du Service.

Lors des discussions ultérieures que nous avons eues avec le Service, ce dernier a indiqué son intention de donner une formation aux employés des Services de santé et à ceux qui sont chargés des délinquantes purgeant une peine de ressort fédéral pour qu'ils participent plus efficacement aux examens sur le recours à la force. Le Service a également annoncé des améliorations prévues aux outils informatiques qui amélioreraient sa capacité de surveiller les cas de recours à la force.

Même si des progrès importants ont été réalisés en ce qui a trait à la qualité et à l'uniformité des examens régionaux et nationaux des incidents de recours à la force, des questions préoccupantes soulevées par le BFC ne sont pas réglées pour la plupart.

Je recommande donc que le Service correctionnel donne suite à nos recommandations à ce sujet, y compris des plans d'action pour mettre en œuvre les mesures mentionnées dans mes recommandations antérieures d'ici le 30 octobre 2003.

Réponse du SCC

- que soient rapidement fournis les résultats écrits des examens menés par le Secteur des délinquantes et celui des Services de santé;
- que les gestionnaires nationaux assurent le suivi systématiquement et rapidement;
- que l'on fasse enquête au niveau régional en cas de recours injustifié à la force ou de recours à une force excessive, et que le comité comporte un représentant de la collectivité.

Dans l'intérêt de la sécurité du public, du personnel et des délinquantes, le SCC s'est engagé à donner aux employés les outils nécessaires pour évaluer en permanence les risques présentés par les situations délicates. Le SCC a élaboré un modèle de gestion des situations qui expose un processus d'évaluation des risques et comprend des combinaisons de facteurs justifiant des interventions différentes, selon que l'on assure la sécurité du public, du personnel ou des délinquants.

Le recours injustifié à la force est maintenant rare.

Le SCC est toutefois d'accord avec la nécessité d'établir des mécanismes appropriés pour surveiller et évaluer tous les incidents nécessitant l'usage de la force. Il recueille et analyse bel et bien des renseignements sur ces derniers. Par exemple, l'information contenue dans le module de sécurité du Système de gestion des délinquants et le rapport d'incident sur le recours à la force sont analysés, cas par cas, par les gestionnaires dans les établissements, ainsi qu'aux niveaux régional et national. Cette analyse aide le SCC à améliorer ses processus et à surveiller continuellement le caractère complet des données recueillies.

La Direction de la sécurité, la Direction des services de santé ainsi que le Secteur des délinquantes examinent les incidents en question pour s'assurer que l'on s'est conformé aux règles et que les gestionnaires effectuent un suivi uniforme et rapide. Toute infraction aux règles

RECOURS À LA FORCE

Je recommande en ce qui a trait à la double occupation des cellules :

- que le Service mette la dernière main à ses plans visant à éliminer la double occupation des cellules dans toutes les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale d'ici septembre 2003;
- que le Service établisse une base de données fiable sur la double occupation dans ses établissements;

Le Service a signalé encore cette année plus d'un millier d'incidents dans lesquels il y avait eu recours à la force. Nous soulignons encore une fois qu'il importe que ces mesures fassent l'objet d'un examen approfondi et objectif pour s'assurer qu'elles sont conformes à la loi et aux politiques et que les problèmes systémiques sont cernés de façon efficace.

Comme cela est le cas depuis 1997, tous les enregistrements sur bande vidéo des incidents où il y a eu recours à la force et tous les documents connexes sont examinés par le BFC et l'administration centrale du SCC. Les changements à la politique du SCC apportés en 2001 exigeaient un examen plus rigoureux des incidents aux niveaux régional et national. Même s'il y a eu une amélioration en ce qui a trait aux interventions de recours à la force, nous continuons de constater un certain degré de non-conformité à la politique en ce qui concerne :

- l'autorisation et l'utilisation de gaz;
- les mesures de décontamination prises après l'utilisation de gaz;
- les soins prodigués après les incidents;
- les fouilles à nu et les mesures devant assurer le respect de la vie privée;
- le recours à la force à l'égard de détenus souffrant de troubles mentaux;
- le recours au matériel de contrainte et l'autorisation d'y recourir;
- l'enregistrement et la prise en compte des observations des délinquants au sujet du recours injustifié à la force ou du recours à une force excessive.

Recommandations de 2001-2002

En tant que tels, les rapports sur les incidents de recours à la force que produit actuellement le Service présentent des données brutes sur le nombre d'incidents et le type de force utilisée, mais l'information et l'analyse qui aideraient le Service à réduire le nombre d'incidents ou à régler les problèmes systémiques découlant de ces incidents y sont limitées.

Que la commissaire émette des directives précises en ce qui concerne le recours à la force, pour :

- que l'on recueille de l'information relative aux blessures, au non-respect de la politique et aux circonstances qui ont mené à l'incident;
- que l'on présente chaque trimestre aux comités de gestion aux niveaux régional et national un rapport comprenant l'information susmentionnée, dans le but de déterminer les questions préoccupantes et de les régler;

décisionnel a été respectée, quoique pas nécessairement de façon permanente et conforme aux recommandations du sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'examen de la LSCMLC. Je suis encouragé par la situation actuelle du CCN de l'USD et par l'orientation donnée par la sous-commissaire principale. Nous continuons d'avoir des préoccupations concernant les programmes, les niveaux de ressources à l'appui des programmes et l'accès aux unités de santé mentale. Ces questions seront examinées plus à fond par le CCN de l'USD et la sous-commissaire principale.

DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Réponse du SCC

Le SCC fait tout son possible pour éliminer la double occupation des cellules tout en maintenant la sécurité publique et en y administrant de manière responsable les fonds publics.

Le SCC a réalisé des progrès vers l'élimination de la double occupation des cellules en isolant les unités. Des instructions ont été émises sous forme d'une politique, selon laquelle le directeur de l'établissement ne peut autoriser une dérogation à la politique habituelle en matière de logement qu'en cas d'urgence seulement. Les mesures prévues pour éliminer la double occupation des cellules dans les régimes carcéraux réguliers figurent dans le Rapport sur les plans et priorités du SCC.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous estimons que la réponse n'a pas donné suite à notre recommandation concernant les unités spécialisées près des secteurs d'isolement — telles que les unités de réception et d'évaluation, où la double occupation des cellules demeure un important sujet de préoccupation.

De plus, nous avons constaté au cours de notre examen de cette question que le Service ne disposait pas de renseignements à jour sur la double occupation des cellules dans les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale.

centrale. De plus, nous continuons de préconiser que des intervenants de l'extérieur contribuent à l'examen. Nous sommes cependant disposés à surveiller pour le moment l'efficacité de l'approche.

Le Service a également déterminé que l'examen par la sous-commissaire principale des décisions sur les placements à l'USD et la mise en liberté devait avoir lieu de concert avec le Comité consultatif national (CCN) de l'USD. Cet organisme comprend notamment un représentant de la collectivité dont le Service a recommandé la participation. De plus, nous estimons que l'exigence relative à la participation d'intervenants de l'extérieur dans le processus

Le Service correctionnel reconnaît depuis déjà longtemps l'importance de l'occupation simple des cellules dans les établissements fédéraux. La double occupation des cellules donne lieu à des problèmes liés à la sécurité personnelle, à la sécurité en établissement et à l'efficacité de la surveillance. Toutefois, la pratique de la double occupation des cellules est en place depuis de nombreuses années, en partie à cause des limites de l'espace physique et de l'effectif insuffisant et en partie, à notre avis, au fait que la direction n'est pas disposée à accorder à ce problème la priorité qu'il mérite.

Les effets négatifs de la double occupation des cellules sont particulièrement importants dans le cas des détenus mis en isolement et de ceux qui se trouvent dans des cellules qui ne sont pas réservées à la population carcérale générale, où les déplacements des détenus sont rigoureusement restreints et les détenus sont confinés dans leurs cellules pendant de longues périodes.

Recommandations de 2001-2002

- Que la commissaire émette immédiatement une directive interdisant cette pratique dans les unités d'isolement;
- que le Service mette la dernière main d'ici septembre 2002 à ses plans visant à éliminer la double occupation des cellules dans toutes les unités qui ne sont pas destinées à la population carcérale générale.

les besoins en santé mentale, et de motiver les détenus à participer en grand nombre aux programmes. En l'absence de ces éléments, la fonction réelle de l'USD est simplement d'accueillir les détenus dangereux plutôt que de contrer le danger qu'ils représentent.

Recommandations de 2001-2002

Que dans son examen actuel de la politique qui

- la mesure dans laquelle l'unité spéciale de détention réussit à atteindre son objectif explicite; le niveau de participation aux programmes offerts et la pertinence de ces programmes par rapport aux besoins cernés chez les détenus de l'USD; les ressources nécessaires pour répondre aux besoins des détenus actuels en fait de programmes;
- la nomination d'un coprésident indépendant qui siègera avec la sous-commissaire principale comme décisionnaire dans le cas des détenus de l'USD;
- la mise en place d'un protocole d'examen mensuels indépendants des cas des détenus mis en isolement en attendant leur transfertement à l'USD.

Que l'examen de la politique relative à l'USD, qui a été amorcé en mai 2001, soit mené à terme d'ici juillet 2002.

Réponse du SCC

L'unité spéciale de détention (USD) fournit un milieu permettant d'incarcérer les détenus qui ne peuvent être en contact avec d'autres détenus en raison de leur propension à la violence.

Le SCC profite de l'occasion pour préciser qu'au cours de l'exercice 2001-2002, la population de l'USD a diminué. Aucun détenu n'a été libéré dans la collectivité directement à partir de l'unité par ce qu'il aurait atteint la date d'expiration de son mandat ou sa date de libération d'office. Tous les cas ont été évalués, puis examinés par le Comité consultatif national (CCN). Soixante-dix-huit pour cent des décisions de transfert à partir de l'USD vers d'autres établissements ont été exécutées dans un délai d'un mois.

Le SCC reconnaît la nécessité permanente de gérer ces cas de détenus violents et difficiles dans les limites de la loi et de manière à les préparer à réintégrer, au moment le plus opportun et en toute sécurité, un établissement à

Faits nouveaux en 2002-2003

Le SCC a modifié la politique pour inclure un membre externe dans le CCN.

Actuellement, l'USD offre des programmes sur les capacités relationnelles, la prévention de la violence, la toxicomanie, la délinquance sexuelle et la motivation individuelle à l'égard du traitement correctionnel. En outre, les détenus participent activement à des thérapies psychologiques individuelles, suivent des cours, assistent à des séances auprès d'Alcoobliques Anonymes, ou à des séances d'information autochtone avec des Aînés, à des services d'aumônerie et à des réunions avec leurs agents de libération conditionnelle.

La réponse n'a pas donné suite à nos recommandations sur l'objet de l'examen ou les ressources nécessaires à une approche plus efficace. De plus, elle ne reflétait pas la situation réelle concernant la participation de représentants dans la collectivité au processus décisionnel de l'USD — puisque que le comité dont faisait partie cette personne conseillait simplement la sous-commissaire principale, soit le décisionnaire réel. Finalement, la réponse n'indiquait pas si les examens opportuns des détenus mis en isolement en attendant leur transfertement à l'USD avaient été effectués.

Toutefois, je suis heureux d'annoncer qu'il y a eu des développements positifs depuis que le Service nous a transmis sa réponse.

Le Service a établi une procédure pour exiger qu'on effectue des examens régionaux de la validité continue du placement à l'USD pour les détenus mis en isolement pendant plus de six mois en attendant leur transfertement à l'USD. Nous aurions préféré que cet examen ait lieu plus fréquemment et que la décision soit prise par un gestionnaire de l'administration

- la transmission au BEC des rapports d'enquête sur les cas de décès des détenus ou de blessures graves subies par des détenus dans les dix semaines qui suivent le début de l'enquête.

Lors des réunions qui ont eu lieu en novembre et en décembre 2002, le SCC a convenu de prendre les engagements suivants :

- produire des rapports trimestriels concernant les enquêtes portant sur la mort de détenus ou les blessures graves subies par eux et nous les communiquer;

- veiller à ce que la Direction des enquêtes du SCC et le BEC soient informés de toute blessure grave subie par un détenu;
- intégrer au Manuel révisé des Services de santé du SCC les lignes directrices pour préciser la définition de blessure grave;

- présenter des rapports d'enquête conformément à l'article 19 de la LSCMLC (mort de détenus et blessures graves subies par des eux) au Bureau dans les trois mois suivant l'incident.

Même si ces nouveaux engagements représentent des progrès, le SCC n'a pas encore abordé un certain nombre d'aspects particuliers de nos recommandations. De plus, nous n'avons pas encore reçu les rapports trimestriels susmentionnés ou le signallement uniforme d'incidents entraînant des blessures graves.

Je recommande donc que le Service correctionnel fournisse l'information qu'il s'est engagé à nous communiquer et qu'il prenne les mesures que j'ai recommandées dans mon dernier rapport annuel d'ici octobre 2003.

au sujet des recommandations et des mesures correctrices, lequel sera produit chaque trimestre; que des directives concernant la détermination de la gravité des blessures soient intégrées à la politique du Service sur les enquêtes; que tous les rapports d'enquête sur les cas de décès de détenus ou de blessures graves subies par des détenus soient transmis au Bureau de l'enquêteur correctionnel dans les dix semaines qui suivent le début de l'enquête.

Réponse du SCC

Le SCC s'engage à mener les enquêtes opportunes, équitables, indépendantes, fiables et complètes sur les incidents.

Le SCC procède à un ajustement de son cadre de politiques afin d'améliorer l'examen des incidents. Les propositions de l'enquêteur correctionnel ont été en grande partie intégrées aux politiques.

La mise en œuvre est prévue pour octobre 2002.

Faits nouveaux en 2002-2003

Le Service a publié en septembre 2002 une directive révisée de la commissaire sur les enquêtes. La politique semblait indiquer l'intention du Service d'examiner les incidents de façon plus coordonnée et opportune, mais pas de donner suite à nos recommandations concernant :

- les rapports trimestriels sur le respect des délais énoncés dans la politique;
- l'examen à l'échelle nationale de tous les rapports d'enquête sur le décès de détenus ou des blessures graves subies par eux, résumés dans des rapports trimestriels;
- l'intégration à la politique des lignes directrices permettant de déterminer en quoi consiste une blessure grave;

UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION

L'unité spéciale de détention (USD) représente le niveau de garde le plus restrictif en établissement dans le système pénitentiaire. Nous avons souvent mis en doute la nécessité d'avoir un établissement désigné pour accueillir les délinquants jugés très dangereux. Nous estimons que ces cas seraient plus

efficacement gérés dans des établissements à sécurité maximale. Notre position a été renforcée par l'incapacité manifeste de l'USD d'offrir des programmes répondant aux besoins de ses résidents, notamment

graves écarts par rapport aux autres sources d'information du SCC. Nous avons suggéré de tenir une autre réunion pour examiner ces écarts. En attendant les résultats de cette réunion et d'autres discussions :

- Je recommande que le Service donne suite à mes recommandations précédentes sur la violence dans les établissements et les blessures subies par les détenus et notamment :
 - qu'un système de rapports trimestriels de l'information sur la violence et les blessures subies par les détenus devant être présentées au Comité de direction soit mis en œuvre d'ici la fin de juin 2003;
 - que le Service correctionnel fasse effectuer un examen spécial de l'exactitude des données qu'il peut récupérer d'ici la fin d'octobre 2003;
 - que le Service adopte un système de consignation des blessures d'après la gravité des dommages corporels et moraux causés aux détenus et non d'après la gravité des circonstances dans lesquelles ces blessures ont été infligées;
 - que le Service correctionnel établisse un plan pour veiller, d'ici la fin de juin 2003, à ce que tous les incidents de blessures graves subies par les détenus fassent l'objet d'une enquête rigoureuse et rapide.

Recommandations de 2001-2002

L'article 19 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, nous avons trouvé que certains cas n'avaient pas été portés à notre attention, ou fait l'objet d'une enquête raisonnable en raison des problèmes liés à la définition de « blessures graves subies par des détenus ».

- Que la politique du Service sur les enquêtes prévienne des délais précis pour l'achèvement du rapport d'enquête et la vérification du plan d'action connexe;
- que le Service s'assure que ces délais sont respectés et qu'il communique chaque trimestre les résultats à son comité de direction;
- que tous les rapports d'enquête relatifs à la mort de détenus ou à des blessures graves subies par eux fassent l'objet d'examen à l'échelle nationale et soient accompagnés de rapports récapitulatifs

Par suite des réunions et de notre correspondance subséquente avec la sous-commissaire principale, les parties on pu s'entendre sur la nécessité de collaborer pour assurer l'exactitude des données et l'envoi en temps opportun au BEC des rapports d'enquête sur le décès de détenus ou les graves blessures subies par eux, conformément à l'article 19 de la LSCMLC. Toutefois :

- il y avait encore des anomalies dans les rapports de cas qui nous ont été communiqués;
- il y avait encore de la confusion sur la détermination exacte de la gravité des blessures;
- l'analyse et l'utilisation des rapports trimestriels par le Comité de direction n'avait pas été précisée;
- il faut encore mettre en place un mécanisme détaillé pour consigner les données pertinentes sur la violence et les blessures et les signaler aux gestionnaires appropriés.

ENQUÊTES

La garde sécuritaire et humaine des détenus dépend en grande partie d'une enquête approfondie, objective et rapide des incidents qui compromettent ou menacent la sécurité du personnel et des détenus. Si les renseignements tirés des rapports d'enquête sur ces incidents sont examinés suivant des normes uniformes et utiles, ils peuvent être utilisés par les gestionnaires du Service correctionnel pour prévenir d'autres dommages.

Nous avons trouvé que le Service ne disposait pas suffisamment de procédures et d'outils détaillés, de données exactes et de définitions claires nécessaires pour permettre aux gestionnaires de remplir cette fonction. De plus, le moment approprié de mener des enquêtes est un sujet de préoccupation depuis longtemps.

Dans le cas particulier des rapports d'enquête sur des « blessures graves » subies par des détenus qui doivent être présentées au BEC, conformément à

BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENU·ES ET SURVEILLANCE DE LA VIOLENCE DANS LES ÉTABLISSEMENTS

Certes, le SCC reconnaît que les mécanismes actuels de rapport méritent d'être améliorés pour que tous les incidents liés à des perturbations dans les établissements soient signalés. Le SCC a conçu de nouveaux rapports qui seront mis en œuvre en octobre 2002. Pendant la phase de mise en œuvre, on effectuera une vérification rigoureuse de la qualité des données.

Les Comités de la sécurité et de la santé au travail dans les établissements examinent les accidents survenus parmi les détenus, dans le cadre de leurs mandats respectifs. Pour réduire davantage les risques de blessures parmi les détenus et les employés, depuis six mois, seuls les membres des Équipes pénitentiaires d'intervention en cas d'urgence (EPIU) ou les membres entrainés des Équipes d'extraction de cellules procèdent à de telles extractions.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que la réponse n'avait pas abordé le fond des recommandations :

- la nécessité d'une procédure globale et d'outils détaillés pour signaler et examiner les blessures subies par les détenus et la violence dans les établissements;
- la production de rapports analytiques trimestriels sur la violence dans les établissements et les blessures subies par les détenus;
- l'examen de ces rapports par le Comité de direction.

En novembre et en décembre 2002, des membres de mon personnel ont rencontré des représentants du SCC pour essayer de préciser les écarts marqués que nous avions observés dans l'information sur la gravité des blessures consignées par le Service et de remédier à la situation. Nous avons demandé d'obtenir les rapports d'enquête, tel que l'exige l'article 19 de la Loi sur les systèmes correctionnels et la mise en liberté sous condition, sur un certain nombre de cas de « blessures graves », rapports que le Service ne nous avait pas apparemment envoyés. De plus, nous avons demandé que le Comité de direction du SCC examine les rapports trimestriels.

Il est essentiel, pour assurer la garde sécuritaire et humaine des détenus, de consigner et d'analyser exactement et rapidement les établissements et les blessures subies par les détenus.

Recommandations de 2001-2002

Violence dans les établissements

Que le Service prenne immédiatement les mesures suivantes pour remplir ses engagements antérieurs à propos de la surveillance de la violence dans les établissements :

- la mise en application d'un système d'information qui permette de recueillir des données exactes et représentatives;
- la production de rapports d'analyse trimestriels; l'examen de ces rapports par le Comité de direction du Service.

Blessures subies par les détenus

Que le Service adopte une politique nationale sur le signalement, la consignation et l'examen des blessures subies par les détenus afin d'assurer :

- la consignation rapide et exacte des blessures et des circonstances qui en sont à l'origine;
- l'analyse et le compte rendu trimestriels de l'information recueillie au sujet des blessures subies par les détenus;
- l'examen de ces rapports trimestriels par le Comité de direction du Service.

Réponse du SCC

La prévention et le contrôle de la violence est — et se doit d'être — une préoccupation continue pour les systèmes correctionnels du monde entier. Le SCC surveille et examine tous les incidents de violence pour mieux les prévenir et les atténuer à l'avenir.

d'enseigner aux délinquants à assumer la responsabilité de leurs actes et de les aider dans cette démarche, ce qui les préparera en vue d'une mise en liberté en toute sécurité dans la collectivité en tant que citoyens respectueux des lois. De plus amples détails figurent dans le Rapport sur les plans et priorités du SCC.

On peut s'attendre à ce qu'un souci accru d'intervention, axée sur des groupes sélectionnés de délinquants présentant des caractéristiques similaires, mène à une meilleure préparation en vue d'une mise en liberté sans danger.

Faits nouveaux en 2002-2003

Nous avons trouvé que la réponse du Service correctionnel n'avait pas abordé les aspects particuliers de nos recommandations — un examen ciblé de l'accès aux programmes et à la mise en liberté en temps opportun, fondé sur les éléments énumérés et assorti de plans d'action précis et d'objectifs mesurables. Dans sa réponse, le SCC a plutôt indiqué que l'évolution prévue du profil de la population carcérale était le principal obstacle à la mise en liberté en temps opportun et a préconisé une approche future, soit le système des régimes correctionnels, comme étant la principale solution pour régler ces questions.

L'an dernier, nous mentionné les faits suivants pour illustrer nos préoccupations :

- 53,9 % des examens en vue de la libération conditionnelle totale, au quatrième trimestre de l'année dernière ont été reportés, ce qui était le cas de 42,8 % des examens au quatrième trimestre de 1999-2000;
- 72 % des délinquants autochtones sont incarcérés au-delà de la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale; dans le cas des délinquants non autochtones, la proportion est de 59 %;
- sur 100 délinquants, 13 délinquants non autochtones contre 26 délinquants autochtones font l'objet d'un mandat de suspension de la liberté conditionnelle;

- au quatrième trimestre de 2001-2002, 56 % des délinquants non autochtones contre 35 % des délinquants autochtones ont atteint la date d'expiration de leur mandat sans révocation de leur mise en liberté sous condition;
 - au quatrième trimestre de 1999-2000, on a enregistré 1 034 permissions de sortir sans escorte et 831 placements à l'extérieur; au quatrième trimestre de 2001-2002, les chiffres s'établissaient à 698 permissions de sortir sans escorte et à 417 placements à l'extérieur;
 - chez les délinquants autochtones, le nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur a chuté de 215 au quatrième trimestre de 1999-2000 et à 130 au quatrième trimestre de 2001-2002.
- Au moment où le Service a apporté sa réponse, le système des régimes correctionnels en était à ses premières étapes d'élaboration, et son incidence sur nos constatations et nos recommandations était inconnue. L'élaboration d'un système de régimes correctionnels dans les établissements a depuis fait l'objet de changements d'orientation et de retards. Quoi qu'il en soit, le système de régimes correctionnels et l'évolution du profil de la population carcérale n'empêchent pas la prise des mesures que nous avons recommandées.

En l'absence de réponses plus tangibles,

je recommande :

- que le Service correctionnel présente un rapport sur ses examens et des conclusions en ce qui a trait aux éléments traités dans nos recommandations précédentes d'ici octobre 2003;
- que le Service présente, d'ici la fin de décembre 2003, un plan d'action qui explique en détail les mesures à prendre pour combler les lacunes relevées, y compris des critères mesurables pour évaluer le succès des mesures.

Je recommande également que cette politique soit adoptée d'ici le 30 septembre 2003, après avoir fait l'objet de consultations auprès des délinquants et du vérificateur de la dotation mixte.

Je recommande que le Service correctionnel adopte en principe la même politique de harcèlement des délinquants que celle qu'il a adoptée pour le harcèlement des employés, pourvu que seuls soient apportés les changements nécessaires en raison du fait que les délinquants ne sont pas des employés ou des membres d'unités de négociation.

PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

2. Que cet examen, assorti de plans d'action circonstanciés, soit mené à terme d'ici novembre 2002.

Réponse du SCC

Le SCC a pour mandat de préparer les délinquants à une mise en liberté, en toute sécurité, dans la collectivité.

Des analyses comme celles que propose l'enquêteur réguliers, au niveau opérationnel (c'est-à-dire dans les établissements et les bureaux de libération conditionnelle), ainsi que par des examens plus systématiques ayant lieu aux administrations régionales et centrale. De plus, on instaure des tribunes pour discuter du rendement, à la fois au sein du SCC et entre ce dernier et la Commission nationale des libérations conditionnelles.

Le SCC reconnaît une diminution dans le recours aux mesures normalement associées à une bonne préparation des délinquants en vue de leur réinsertion sociale en toute sécurité (p. ex. permissions de sortir sans escorte, placements à l'extérieur et formes discrétionnaires de mise en liberté sous condition). Cette tendance signifie que les délinquants sont incapables de démontrer que leur potentiel de récidive a diminué.

Le SCC a pris des dispositions pour réviser son infrastructure opérationnelle et compte mettre en application des régimes correctionnels applicables à des groupes spécifiques de délinquants. Ces régimes sont en fait des routines carcérales qui décrivent plus précisément les comportements et les attitudes attendues à l'égard des délinquants, sur le plan des programmes thérapeutiques et des interactions sociales. Ces régimes ont pour but

Le fait d'offrir aux détenus les programmes nécessaires en tenant compte de leur date prévue de mise en liberté constitue le moyen privilégié de favoriser leur réinsertion sociale en toute sécurité et en temps opportun.

De plus, il est essentiel que le personnel chargé de la gestion des cas procède à une analyse et fasse prise des recommandations assez tôt pour que soit prise rapidement une décision en matière de mise en liberté.

Nous avons trouvé que des lacunes liées à ces deux éléments avaient entraîné des retards, particulièrement dans le cas des délinquants autochtones.

J'ai recommandé à maintes reprises que ces lacunes soient cernées et comblées.

Recommandations de 2002

1. Que le Service entreprenne immédiatement un examen de l'accès aux programmes et de la mise en liberté sous condition au moment opportun qui porte sur :

- la capacité d'accueil des programmes actuels, les listes d'attente et les mesures précises nécessaires pour combler les lacunes;
- les raisons précises des délais dans l'examen des cas par la Commission nationale des libérations conditionnelles et les mesures requises pour en réduire le nombre;
- les causes de recul du nombre de permissions de sortir sans escorte et de placements à l'extérieur, et les mesures requises pour accroître la participation à ces programmes;
- les raisons pour lesquelles les délinquants autochtones sont continuellement défavorisés

Réponse du SCC

Le SCC ne tolère aucune forme de harcèlement, à l'endroit ou de la part du personnel, des délinquants, des visiteurs ou des contractuels.

Les documents de politique sont en place. Le SCC a adopté la Politique sur la prévention et le Règlement du harcèlement en milieu de travail établie par le Conseil du Trésor, pour prévenir et résoudre les cas de harcèlement à l'endroit du personnel.

Il existe en outre des mécanismes appropriés de recours et de résolution (p. ex. système de griefs, Bureau de l'enquêteur correctionnel et Commission canadienne des droits de la personne) pour les enquêtes sur les cas présumés d'inconduite sexuelle et d'autres graves accusations portées contre les délinquants, par le personnel, les contractuels et les bénévoles.

Les cas particuliers d'allégations de harcèlement sexuel commis par des employés à l'endroit des délinquants sont portés à l'attention immédiate de la commissaire ou de la sous-commissaire principale. Comme nous l'avons fait par le passé, nous comptons sur l'enquêteur correctionnel pour soulever les allégations de harcèlement sexuel auprès des directeurs d'établissement et de district. Aucun cas de harcèlement n'a été rapporté depuis les deux dernières années.

Faits nouveaux en 2002-2003

Cette réponse a confirmé une importante volte-face de la part du Service. En 2001, ce dernier avait publié une ébauche de Directive du commissaire qui aurait donné suite à presque toutes nos recommandations. En effet, cette ébauche appliquait aux délinquants les protections prévues dans la politique pour le personnel. Nous nous attendions à ce que l'ébauche soit finalisée au cours de l'exercice 2002-2003.

Nous ne sommes pas encore parvenus à une entente qui répondrait aux intérêts des délinquants et du Service sur cette question. Toutefois, nous avons reconnu qu'il pourrait être possible de créer un processus d'enquête dans le cadre général du système de règlement des plaintes et des griefs des délinquants, pourvu que ces plaintes fassent l'objet d'enquêtes indépendantes effectuées de façon rigoureuse et rapide par des personnes ayant reçu la formation nécessaire.

Le Rapport final sur la vérification de la dotation mixte, publié en avril 2001, est conforme aux recommandations de la Commission Arbour. Le rapport, que le Service a commandé pour examiner les questions de harcèlement dont sont victimes les délinquantes, recommandait fortement la mise en œuvre d'un système de recours efficace et contenait de nombreuses observations sur la responsabilité du Service d'assurer que les plaintes de harcèlement fassent l'objet d'enquêtes indépendantes effectuées de manière rigoureuse et rapide par des personnes ayant reçu la formation nécessaire. Le Service n'a pas encore donné suite aux recommandations du rapport à ce sujet.

Enfin, je note que, selon les propres données du Service, il y a eu 21 griefs de harcèlement sexuel ou d'inconduite en 2001-2002 et 12 au cours du présent exercice.

Or, en septembre 2002, le Service a publié une politique qui ne respectait pas les principes exposés dans l'ébauche et qui reléguait les plaintes des délinquants à un examen effectué dans le cadre d'un processus de règlement de griefs très peu modifié. À notre avis, seuls quelques-uns des éléments qui auraient assuré l'efficacité ou l'indépendance du processus ont été retenus dans l'approche proposée.

n'aborderait pas les aspects spécifiques des questions soulevées dans mes recommandations.

J'ai rencontré la commissaire le 7 avril 2003.

Nous avons exposé en détail nos préoccupations mentionnées ci-dessus, et le Service a pris les engagements suivants :

- examiner la possibilité d'une réponse publique d'un gouvernement aux recommandations de la juge Arbour;
- déterminer les résultats des considérations du ministre de la Justice concernant la recommandation de la juge Arbour en ce qui a trait aux mécanismes législatifs « qui prévoient des sanctions pour interférence correctionnelle dans l'intégrité d'une peine »;
- déterminer comment faire état aux intervenants des réponses du SCC aux recommandations de la juge Arbour.

Nous n'avons jusqu'à présent reçu aucune réponse relativement à ces questions.

Par conséquent, je réitère mes recommandations précédentes dans l'attente d'une réponse.

Recommandations de 2001-2002

Que le Service mette en œuvre immédiatement une politique sur les enquêtes relatives aux accusations de harcèlement sexuel portées par les délinquants, laquelle préciserait :

- que les enquêtes seront ouvertes par la sous-commissaire pour les femmes ou, si le plaignant est un homme, par le sous-commissaire régional compétent;
- que, dans chaque cas, la directive ordonnant la tenue de l'enquête sera transmise au Bureau de l'enquêteur correctionnel;
- que tous les membres du comité d'enquête devront avoir reçu une formation sur le traitement des plaintes de harcèlement sexuel;
- qu'au moins l'un des membres du comité d'enquête devra être de l'extérieur du Service correctionnel, et qu'aucun des membres n'aura des liens avec l'établissement correctionnel concerné;

Le SCC a répondu à toutes les recommandations du rapport Arbour relevant de sa compétence.

Celles qui concernent les nouvelles dispositions législatives sur l'administration des peines ont été transmises au ministre de la Justice. Le processus de mise en œuvre a été marqué par de nombreuses discussions, des consultations poussées et plusieurs rapports sur les dispositions prises. Il existe des structures de gestion appropriées pour la planification, l'exécution, la mise en œuvre et le suivi des recommandations touchant les nouvelles questions correctionnelles permanentes.

Les résultats correctionnels obtenus à l'égard des délinquantes, par exemple les taux de récidive des délinquantes sous surveillance, sont demeurés assez stables depuis six ans. Les données concernant les interventions et les résultats correctionnels sont surveillées par le Comité de direction.

Faits nouveaux en 2002-2003

La réponse du Service sur la question des délinquantes était au mieux mal définie et

Il est manifestement nécessaire depuis déjà quelque temps d'avoir une méthode améliorée et efficace destinée à examiner les plaintes de harcèlement sexuel présentées par les délinquantes.

L'une des principales recommandations de la Commission Arbour en 1996 était que « la politique de harcèlement sexuel du Service correctionnel soit étendue pour s'appliquer aux détenues ».

Le BEC estime toujours que toutes les caractéristiques de la politique du Service correctionnel sur le harcèlement sexuel des employés devraient figurer dans sa politique concernant les délinquants. En juillet 2001, le Service semblait être disposé à mettre en œuvre une telle mesure. Sa politique provisoire contenait bon nombre des mesures que nous avions préconisées pour assurer l'indépendance, la compétence, la minutie, la confidentialité, le caractère délicat et l'efficacité de ce recours exceptionnel.

DÉLINQUANTES

Les observations que j'ai formulées dans le rapport de l'an dernier demeurent pertinentes :

L'état actuel des services correctionnels pour les délinquantes sous responsabilité fédérale doit être vu dans le contexte de la « vision du changement » présentée il y a plus de dix ans par le Groupe d'étude sur les femmes purgeant une peine fédérale (La création de choix, 1990). Le thème central du rapport La création de choix est « que les besoins des femmes en matière correctionnelle sont profondément différents de ceux des hommes et que pour rendre justice aux buts visés par l'imposition d'une peine à des femmes, le système correctionnel devrait tenir compte du sexe » (Commission Arbour, 1996).

La Commission d'enquête sur certains événements survenus à la Prison des femmes de Kingston (Commission Arbour, 1995) a donné au Service correctionnel à la fois une impulsion et une tribune pour qu'il s'engage à mettre en pratique une saine gestion opérationnelle pour la gestion future des services correctionnels destinés aux délinquantes. En plus de faire de longs commentaires sur l'« absence troublante d'engagements de la part du Service correctionnel à l'égard des idéaux de la justice », le rapport d'avril 1996 de la juge Arbour présente une série de recommandations précises qui vise à faire en sorte que les pratiques correctionnelles répondent à l'avenir aux besoins des délinquantes.

La réponse initiale au rapport Arbour a été positive. En juin 1996, le solliciteur général a accepté l'idée maîtresse du rapport, c'est-à-dire que « le Service correctionnel est tenu de respecter la règle du droit dans l'exercice de ses responsabilités ». Le ministre a annoncé que serait créé un poste de sous-commissaire pour les femmes et que seraient apportés « les changements organisationnels ou touchant les programmes recommandés ». On a dit à l'époque de certaines recommandations du rapport « qu'il faudra [il] les étudier plus à fond avant de déterminer quelle serait la meilleure façon d'atteindre l'objectif qui sous-tend chacune d'entre elles ». Ces recommandations devraient être « traitées dans le cadre du plan définitif de suivi.

Recommandations de 2001-2002

La Commission d'enquête Arbour a été un processus très public et très général dans son orientation. Son rapport fait date dans les services correctionnels en ce pays. Ses conclusions et ses recommandations ont polarisé notre attention non seulement sur les possibilités qui s'offrent dans le domaine des services correctionnels destinés aux femmes mais aussi sur l'obligation de faire preuve de transparence, d'impartialité et de responsabilité dans les opérations correctionnelles.

Le déplacement des femmes des pénitenciers pour hommes vers les établissements régionaux entraînera un certain nombre de difficultés à surmonter pour le Service, dans l'immédiat et à long terme. Pour les surmonter, il faudra qu'il se concentre à la fois sur les possibilités qui s'offrent aux services correctionnels destinés aux femmes et sur l'obligation de transparence, d'impartialité et de responsabilité.

Je recommande que cette réorientation commence par :

- l'achèvement, par le Service correctionnel, d'un « plan définitif de suivi » aux recommandations de la juge Arbour, d'ici octobre 2002;
- la distribution de ce plan aux intéressés (dans l'administration fédérale et à l'extérieur), d'ici novembre 2002;
- le lancement d'une consultation publique, d'ici janvier 2003;
- la publication d'un rapport final sur l'état des recommandations de la juge Arbour, d'ici avril 2003.

Réponse du SCC

Le paragraphe 4h) et l'article 77 de la LSCMLC exposent des directives spécifiques sur la prise en charge et la garde des délinquantes. On consulte constamment les principaux intervenants au sujet des questions concernant les délinquantes.

Je reconnais les avantages éventuels des engagements que le Service a pris cette année, mais je ne suis pas convaincu que les efforts déployés permettront de donner l'orientation ou l'indépendance requise pour procéder à l'examen nécessaire afin de commencer à remédier à la situation discriminatoire actuelle.

Comme je l'ai indiqué dans le passé, le problème va bien au-delà de la surreprésentation des Autochtones dans les pénitenciers fédéraux. Il faut examiner plus particulièrement ce qui arrive aux délinquants autochtones pendant qu'ils sont pris en charge par le Service. Au 31 mars 2003, 41 % des délinquants non autochtones bénéficiaient d'une certaine forme de liberté sous condition, tandis que seulement 29 % des délinquants autochtones sous responsabilité fédérale purgeaient leur peine dans la collectivité. Dans le cas des délinquants autochtones, l'écart est encore plus grand. En effet, 60 % des délinquants non autochtones purgent leur peine dans la collectivité, tandis que seulement 40 % des délinquants autochtones bénéficient d'une liberté sous condition.

Comme les formes de discrimination faisant obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones au moment opportun sont encore les mêmes, je réitère mes recommandations de 1999 :

- qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit nommé à titre de membre permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale;
- que les politiques et les procédures du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'entier appui et la participation d'organisations autochtones.

Nous continuons actuellement à croire qu'il doit y avoir à tous les paliers du SCC des gestionnaires ayant le pouvoir direct de prendre les mesures visant à améliorer les programmes et le soutien dans la collectivité qui sont nécessaires pour remédier à la position désavantageuse actuelle des délinquants autochtones. Ces mesures comprendraient notamment un cadre supérieur qui relèverait au moins directement de la sous-commissaire principale dans ce domaine et qui aurait accès aux outils de recherche et de vérification ainsi qu'aux outils budgétaires nécessaires pour obtenir les résultats escomptés. Nous espérons que l'examen que le Service effectuera de ses structures de gouvernance donnera lieu à ces changements.

En ce qui a trait à l'examen des obstacles à la réinsertion sociale auxquels sont confrontés les délinquants autochtones, le Service a récemment précisé qu'il procéderait à une évaluation de ses outils d'évaluation pour déterminer si ceux-ci sont culturellement discriminatoires et s'ils ne répondent donc pas aux besoins des délinquants autochtones. Si l'évaluation indique que les outils sont appropriés, le SCC procédera à un examen des autres obstacles qui empêchent la réinsertion sociale efficace des délinquants autochtones.

Le dialogue avec la collectivité et des évaluations particulières des outils d'évaluation seront utiles pour examiner les obstacles auxquels se heurtent les délinquants autochtones, mais ils ne produiront pas le vaste examen qui est nécessaire comme point de départ.

Le mécanisme d'examen indépendant de la situation des Autochtones qui avait été recommandé par le sous-comité de la Chambre des communes chargé de l'examen de la LSCMLC était le vérificateur général. À l'heure actuelle, il semble peu probable que celui-ci puisse être en mesure de procéder à un tel examen dans un avenir prévisible. Par conséquent, nous croyons qu'un autre expert indépendant devrait être choisi et chargé de procéder à un examen de la discrimination systémique dont sont victimes les Autochtones.

Faits nouveaux en 2002-2003

de pouvoir bénéficier de l'intérêt et des efforts de nombreux chefs autochtones qui ont accepté de s'attaquer au problème de la sécurité dans leurs collectivités

qu'elle ne donnait pas suite à nos recommandations particulières. Il y avait une allusion caractéristique aux intentions globales qui ne justifient pas les retards considérables dans la mise en œuvre des programmes et des politiques. Ces retards étaient en grande partie attribuables à des problèmes de dotation à la Direction des questions autochtones du Service.

La réponse à nos recommandations concernant le cadre supérieur nommé à titre de membre votant aux réunions du Comité de direction ne tenait pas compte de la nécessité d'une responsabilisation opérationnelle centrale et uniforme.

Le SCC n'a pas donné suite à toutes nos recommandations concernant un examen indépendant des formes de discrimination qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Nos discussions ultérieures avec le Service ont donné lieu à des réunions avec la commissaire et la sous-commissaire principale les 21 mars et 4 avril 2003.

Par suite de ces réunions, le Service s'est engagé à :

- produire, à compter de juin 2003, des rapports trimestriels sur les principaux facteurs influant sur les taux comparatifs de réinsertion sociale des délinquants autochtones dans le système correctionnel;
- examiner ces rapports deux fois par année aux réunions du Comité de direction du SCC; examiner la structure de gouvernance pour les questions autochtones d'ici juin 2003 pour déterminer si des changements doivent être apportés aux rapports hiérarchiques;
- examiner et à mettre à jour les plans d'action sur les initiatives autochtones d'ici le 5 mai 2003; fournir des renseignements sur les réunions entre le Service et les organismes autochtones, particulièrement en ce qui a trait à la validité des outils d'évaluation utilisés pour classer les délinquants autochtones aux fins de placement.

dans leur jeunesse et à l'âge adulte. En outre, les délinquants autochtones ont des besoins culturels très variés puisqu'ils sont d'origines diverses : Premières nations, Métis et Inuits. Ils peuvent préférer ou non une orientation traditionnelle et bon nombre d'entre eux choisissent la vie urbaine plutôt qu'une réserve. Les interventions correctionnelles à l'égard des délinquants autochtones deviennent alors plus difficiles à appliquer.

Dans son rapport, l'enquêteur correctionnel cite une étude remontant à dix ans, qui constate l'existence d'une discrimination systémique au sein de l'organisation. Depuis lors, le SCC a beaucoup investi dans des interventions spécifiquement culturelles. Il n'en demeure pas moins que les décisions touchant la mise en liberté doivent être fondées sur une évaluation du risque pour protéger la sécurité du public. Nous devons continuer de surveiller nos pratiques afin d'améliorer notre rendement à ce chapitre.

À noter que certaines améliorations ont été apportées : même si 68 % des délinquants autochtones sont actuellement incarcérés, cela représente une diminution par rapport au 73 % de l'exercice 1997-1998.

Le SCC examine les renseignements touchant les délinquants autochtones aux réunions du Comité de direction. Les informations connexes sont mises à la disposition de tous dans le Système d'établissement de rapports, mis à jour chaque semaine.

Conformément aux grandes orientations gouvernementales en ce qui concerne le traitement des Autochtones au sein du système de justice pénale, le SCC a également constaté l'existence de lacunes dans la prestation des programmes. Cette année, le SCC renforcera le rôle des comités consultatifs nationaux et régionaux sur les Autochtones en y incluant une importante représentation des divers groupes et régions géographiques autochtones. Les comités orienteront davantage nos efforts et nous conseilleront quant aux façons d'améliorer notre capacité de mieux préparer les délinquants en vue d'une réinsertion sociale en toute sécurité.

En ce qui concerne une recommandation de créer un poste de niveau élevé responsable des questions autochtones, le SCC considère que la réinsertion des délinquants autochtones est une responsabilité partagée entre tous les niveaux de gestion du SCC et les délinquants eux-mêmes, puisque ces derniers doivent assumer la responsabilité de leurs gestes, ainsi que les autorités communautaires. En effet, le SCC a la chance

Notre examen des données du Service correctionnel et des plaintes des délinquants révèle que les obstacles disproportionnés à la mise en liberté en toute sécurité et en temps opportun des délinquants constituent un problème permanent et une source d'embarras, ce qui est d'ailleurs le cas pour les délinquantes autochtones.

Nous préconisons depuis longtemps la prise de mesures en vue de régler ces problèmes pour assurer la présence des Autochtones et la présentation de leurs vues à des réunions de la haute direction et de faire effectuer un examen indépendant et éclairé des politiques et des procédures du Service en ce qui a trait aux obstacles discriminatoires à la réinsertion sociale en temps opportun des délinquants.

Compte tenu de l'importance accordée aux questions autochtones dans le discours du Trône de 2000, le Comité de direction du Service correctionnel a indiqué qu'il fallait prendre des mesures particulières pour remédier à la position désavantageuse des délinquants autochtones. La commissaire a indiqué pour la première fois que le Service devait « s'assurer que les initiatives créées donnent lieu à des résultats ».

Recommandations de 2001-2002

Que le Service produise, chaque trimestre, un rapport sur les délinquants autochtones axé sur les questions suivantes :

- les transfèvements;
- la mise en isolement;
- les mesures disciplinaires;
- les permissions de sortir et les placements à l'extérieur;
- les renvois en vue du maintien en incarcération;
- les reports de l'examen du cas en vue de la libération conditionnelle;
- les suspensions et les révocations de la mise en liberté sous condition.

Que le rapport trimestriel sur les délinquants autochtones, lequel comprendra une analyse de l'information consignée, soit un élément permanent à l'ordre du jour des comités de gestion supérieure du Service.

Réponse du SCC

Compte tenu de la situation désavantageuse persistante des délinquants autochtones :

- qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit nommé à titre de membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale;
- que les politiques et les procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'entier appui et la participation d'organisations autochtones.

Le SCC considère comme hautement prioritaire les questions liées à la préparation des délinquants autochtones en vue de leur mise en liberté sans danger et au moment opportun. Dans son Rapport sur les plans et les priorités pour 2002-2003, le Service appuie l'engagement du gouvernement qui souhaite avant tout réduire le taux d'incarcération chez les Autochtones, tel qu'il a été annoncé dans le discours du Trône (janvier 2002).

Même s'ils représentent seulement 2,8 % de la population canadienne, les Autochtones comptent pour 17 % de la population carcérale des établissements fédéraux. La proportion des délinquants autochtones incarcérés est de 68 % contre 58 % pour les délinquants non autochtones. En plus de présenter un taux d'incarcération élevé, les Autochtones ont plus de difficulté à répondre aux exigences liées aux préparatifs en vue de leur réinsertion sociale, par comparaison avec les délinquants non autochtones.

Par exemple, en moyenne, les délinquants autochtones purgent 52 % de leur peine avant de pouvoir bénéficier d'une mise en liberté sous condition, contre 47 % pour les autres.

Selon les recherches effectuées, même si, en général, les délinquants autochtones ont tendance à recevoir des peines légèrement plus courtes, ils sont plus susceptibles d'être condamnés pour des infractions graves et ont de nombreux démêlés avec le système de justice pénale



PRINCIPALES QUESTIONS EN SUSPENS

Il est 9 h 30 (heure de l'Est)

- Un de nos agents de réception des plaintes est au téléphone avec la femme d'un détenu incarcéré dans un établissement à sécurité moyenne. La veille, on a refusé à celle-ci le droit de visite parce que les résultats du détecteur ionique avaient été positifs. L'agent explique à la femme les recours possibles et l'information que doit lui fournir le SCC à ce sujet.
 - Un autre agent de réception des plaintes examine les messages téléphoniques qu'un autre délinquant a reçus la nuit précédente. Il rédige une description détaillée de chaque message qu'il versera dans la corbeille d'arrivée de l'enquêteur. S'il s'agit d'une question urgente, il veillera à ce que l'enquêteur ou, en l'absence de celui-ci, l'agent de service soit immédiatement informé du message.
 - Notre directeur pour les régions du Québec et de l'Atlantique assiste à une réunion du Comité consultatif national à l'Unité spéciale de détention. Notre agent de service s'entretient avec le chef des Services de santé dans un établissement de la région de l'Atlantique au sujet d'un détenu qui a appelé 15 minutes auparavant concernant l'accès à un médicament de prescription pour calmer sa douleur. Le chef des Services de santé explique que le nom du détenu figurait sur la liste de distribution des médicaments, mais qu'il ne s'était pas présenté le matin pour prendre ses médicaments. Le chef des Services de santé prend les dispositions nécessaires pour donner au détenu un laissez-passer lui permettant de venir chercher ses médicaments avant 10 h et pour confirmer par courriel la présence du détenu à l'agent de service.
 - L'un de nos enquêteurs de la région du Québec met la dernière main à un rapport semi-annuel sur des sujets de préoccupation dans un établissement à sécurité maximale. Il y « incorpore » l'avis juridique d'un avocat sur une question d'équité administrative dans des réexamens des cas d'isolement.
 - Notre coordonnateur de l'examen des cas de recours à la force examine une vidéo sur le transfert d'un détenu à une unité d'isolement effectuée par l'équipe d'intervention en cas d'urgence en établissement.
 - Dans un établissement à sécurité moyenne de la région des Prairies, un de nos enquêteurs et notre coordonnateur des questions autochtones
- prévoient procéder à des entrevues de détenus et d'employés. C'est leur deuxième de quatre journées à cet établissement et à l'établissement adjacent. Ils s'attendent d'être encore là ce soir-là après 20 h.
- Notre directeur des enquêtes des régions de l'Ontario et de l'Ouest est au téléphone avec un sous-commissaire adjoind. Il a certaines questions à poser concernant un isolement cellulaire qui a eu lieu après un incident dans la cour d'un établissement à sécurité maximale et la tenue d'une enquête du SCC à ce sujet.
 - Notre coordonnateur des Services corporatifs examine une nouvelle politique du Conseil du Trésor sur la planification organisationnelle en préparation de la séance de planification du personnel du BFC qui aura lieu la semaine prochaine.
 - L'une de nos enquêteures de la région de l'Ontario corrige l'ébauche d'un compte rendu qui doit être présentée au directeur d'établissement avant d'en discuter avec son directeur. Elle a cerné trois problèmes systémiques et 13 cas de détenus qui ont donné lieu à des enquêtes, des constatations et des recommandations.
 - Notre coordonnateur des questions relatives aux femmes purgeant une peine fédérale se trouve dans un établissement régional pour femmes pour préparer une réunion de bilan avec la direction sur des questions qui ont été soulevées lors de sa visite.
 - Notre avocat-conseil examine une nouvelle ordonnance de la Cour fédérale qui établit un règlement sur l'analyse des échantillons d'urine. Il rédigera un bref sommaire à ce sujet et donnera au personnel des directions quant à la façon dont le SCC devrait mettre l'ordonnance en œuvre.
 - Le directeur exécutif et l'enquêteur correctionnel préparent la réunion prévue pour l'après-midi avec la commissaire du Service correctionnel et la sous-commissaire principale. Cette réunion portera sur des principales questions en suspens traitées dans le rapport annuel : la rémunération des détenus, la préparation des cas et l'accès aux programmes.
 - Notre enquêteur de la Colombie-Britannique est à bord d'un avion survolant le lac Supérieur. Il se rendra dans divers établissements au cours des huit prochains jours.



INSTANTANÈS

Comme nous sommes un organisme d'ombudsman, la pertinence et la force probante des preuves que nous fournissons ainsi que la précision et la solidité de nos conclusions déterminent les résultats de nos efforts.

Notre travail est surtout axé sur l'équité. Dans mon rapport, j'invoque donc en partie l'équité procédurale pour m'assurer que le Service tient compte des commentaires appropriés des délinquants au moment de rendre des décisions pouvant être défavorables. Plus important encore, je fais allusion à l'équité au sens courant et souple du terme. Nous voulons que les décisions du SCC tiennent compte des besoins et des intérêts de toutes les parties concernées. Nous croyons que les décisions et les mesures ne devraient pas être

faussées par des idées préconçues, des « alliances », des stéréotypes ou le simple fait de négliger d'accorder à la question l'attention qu'elle mérite. Au-delà de la complexité de la loi et des politiques, j'estime que cela reflète la raison pour laquelle le Parlement a créé le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Si le comportement de chacun est évalué suivant une norme judiciaire, équilibrée et impartiale, il est plus que probable que les problèmes soient réglés suivant les règles établies. Si les autorités compétentes qui appliquent la norme agissent de façon impartiale et indépendante et qu'elles sont perçues comme telles, elles réussiront vraisemblablement à remplir leur mission.

tempérée par la stricte obligation que nous avons de limiter la divulgation des informations recueillies dans l'exercice de nos fonctions. Cette confidentialité offre une assurance complète aux personnes qui pourraient souhaiter nous fournir de l'information. Elle reflète le caractère indépendant de l'approche selon laquelle le BEC joue un rôle d'ombudsman par rapport aux autres formes d'enquête et d'arbitrage. Nous sommes avant tout un organisme d'ombudsman qui établit un équilibre fondamental entre le pouvoir et les fonctions qui caractérisent depuis longtemps le rôle d'ombudsman.

D'une part, la législation nous offre les outils opérationnels et les pouvoirs discrétionnaires pour mener des enquêtes approfondies sur un large éventail de problèmes de délinquants.

D'autre part, nous pouvons seulement recommander des solutions aux problèmes des délinquants, quoique à tous les paliers, du personnel des établissements et de la direction, du personnel des administrations régionales et de l'administration centrale et du commissaires du Service correctionnel, au solliciteur général du Canada et ultimement, au moyen du rapport annuel ou de rapports spéciaux par l'entremise du ministre aux deux chambres du Parlement.

Comme pour tout autre organisme d'ombudsman, cet équilibre donne lieu à deux caractéristiques qui sous-tendent notre efficacité par rapport à d'autres mécanismes d'enquête ou d'arbitrage :

1. Notre accès amélioré et direct à l'information nous permet de régler assez rapidement la plupart des problèmes, habituellement à l'établissement.

2. Étant donné que la persuasion découle de notre pouvoir de seulement recommander des mesures à prendre :

 - nous avons tendance à aborder les questions les plus urgentes ou les plus importantes à régler dans nos rapports;
 - nous devons essayer d'appuyer nos constatations et nos recommandations par un examen approfondi et, nous l'espérons, probant de l'information à l'appui.

Etabli aux termes de la partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (BEC) agit comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. Nous faisons enquête et nous veillons à ce qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. De plus, nous devons examiner les politiques et les pratiques du Service correctionnel du Canada (SCC) qui donnent lieu aux plaintes afin de cerner les carences systémiques et d'y porter remède et faire des recommandations en ce sens.

Nous pouvons instituer une enquête en réponse à une plainte ou de notre propre initiative. Nous sommes les seuls habilités à décider si une enquête doit être menée et de quelle manière elle le sera.

Pour nous acquitter de nos fonctions, nous exerçons un large éventail d'activités. Un échantillonnage de ces fonctions figure dans la section « Instantanés » à la page 13.

Le BEC aborde la grande majorité des questions soulevées par les plaintes des détenus à l'établissement, au cours de discussions et de négociations. Dans les cas où l'on ne parvient pas à les résoudre à l'établissement, la question en litige est portée, selon le sujet de préoccupation, à l'attention de l'administration régionale ou centrale, pour qu'elle y soit examinée et que des mesures correctives soient prises.

Lorsque j'estime qu'une question n'est pas abordée de façon appropriée, nous présentons nos constatations et nos recommandations à la commissaire du Service correctionnel aux termes des articles 177 à 179 de la LSCMLC. Ce rapport expose tout le fondement informel de nos constatations et de nos recommandations.

Si, à cette étape, j'estime que la commissaire n'a pas abordé la question de façon raisonnable et en temps opportun, celle-ci est portée à l'attention du ministre et est exposée en détail dans un rapport annuel ou un rapport spécial.

Dans le cours d'une enquête, le personnel du BEC dispose d'une autorité considérable pour entrer dans des lieux et obtenir de l'information provenant de dossiers ou de personnes. Cette autorité est



RÔLE DU BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

questions qui ne sont pas encore préoccupantes, mais qui pourraient devenir très importantes d'ici à ce que le présent rapport soit déposé au Parlement. Finalement, j'ai inclus une proposition visant à régler une question de longue date qui avait d'abord été soulevée dans les recommandations de la Commission d'enquête Arbour de 1995 sur les événements survenus à la Prison des femmes, soit

L'intervention judiciaire, l'examen interne et la responsabilité dans le système correctionnel. J'espère que cette section donnera lieu à une vaste discussion et à des mesures pour tenir compte des concepts fondamentaux. J'espère recevoir des commentaires de toutes les personnes qui liront le rapport de cette année.

Toutefois, même si ce processus a permis de réaliser certains progrès, dont la réponse du Service au présent rapport tiendra compte je l'espère, je suis conscient de la nécessité de régler les problèmes soulevés et de ne pas simplement les reporter au rapport annuel. Je suis de nouveau disposé à essayer de régler ces questions à certaines conditions et à traiter encore des mêmes problèmes que s'ils ont de bonnes chances d'être réglés.

Par conséquent, si les problèmes persistants ne sont pas traités comme il est recommandé ou autrement décidé, je recommanderai immédiatement la prise de mesures pour y parvenir. Celles-ci comprendront, au besoin, des rapports spéciaux prévus à l'article 193 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.

Nouvelles caractéristiques du rapport annuel

Le rapport annuel de cette année comprend notamment un certain nombre de sections qui s'ajoutent à la partie sur les principales questions en suspens.

Ces sections visent à préciser nos fonctions quotidiennes et nos défis. Les constatations et les recommandations de notre rapport annuel ne représentent qu'un aspect du travail que nous accomplissons afin de régler les problèmes dans le cadre de nos opérations courantes. Par conséquent, nous essayons d'apporter un cachet particulier à notre milieu de travail.

Outre les cas individuels, nous devons fréquemment traiter des principaux services et programmes du SCC découlant de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et son règlement connexe. Il s'agit de questions complexes qui ne se prêtent pas facilement à des constatations ou à des recommandations particulières, mais qui sont toutefois essentielles à notre mandat. J'ai ainsi inclus une section qui porte surtout sur l'une des fonctions principales du Service correctionnel, les Services de santé, et sur certaines anomalies qui peuvent résulter de la mise en œuvre du mandat législatif de la Direction des services de santé dans un contexte législatif où les préoccupations en matière de garde et de sécurité dominent.

J'ai également ajouté une section sur les perspectives pour la prochaine année. Il s'agit de

Comme on pouvait s'y attendre, ce processus n'a pas entraîné la résolution immédiate ou complète de tous les problèmes. Aucun processus de négociation n'est parfait. Toutefois, nous sommes parvenus à un consensus sur certaines questions, mais, pour d'autres sujets de préoccupation, nous avons au moins élaboré un plan prévoyant des engagements clairs sur les mesures que le Service prévoit prendre et à quel moment.

Cette approche m'a incité à modifier la présentation de mon rapport, en ce qui a trait aux principales questions à régler. Je souhaite fournir de l'information pertinente de façon à ce que les lecteurs puissent comprendre les questions soulevées et évaluer le succès des mesures que nous prenons pour les régler. Elle les aidera peut-être aussi à comprendre les autres mesures que prendra le Bureau si les solutions convenues ou les dispositions préliminaires visant à trouver ces solutions ne sont pas prises.

Par conséquent, pour chaque question, je présenterai :

- un bref aperçu de son importance pour les délinquants du point de vue juridique et politique;
- la situation relative à chaque question au début de l'année visée par le rapport ainsi que notre position et celle du Service;
- les résultats particuliers de nos discussions actuelles avec le Service y compris, s'il y a lieu, les plans adoptés pour régler les problèmes.

Lorsque nous sommes parvenus à une entente sur ces questions, j'ai indiqué les conditions fondamentales de celle-ci. Là où nous ne sommes pas parvenus à un consensus final au cours du processus, j'ai recommandé les mesures qui s'imposent.

J'estime que le Bureau et le Service ont entamé un processus d'examen efficace des problèmes soulevés. Il s'agit de mettre l'accent sur la position du BEC à ce sujet, d'en tenir compte dans la réponse et de concevoir une solution qui réponde aux besoins des délinquants de façon raisonnable et pratique. Tout le personnel du Bureau, moi y compris, nous engageons à faire tout en notre pouvoir pour assurer le succès de ce processus de façon à parvenir à un règlement fondamental des problèmes soulevés par les délinquants.

compétences et à la patience admirable dont ils ont fait preuve dans le travail.

Principales questions en suspens

Au début de l'année visée par le présent rapport, comme cela a été le cas au cours des années précédentes, le Service correctionnel nous a fait parvenir un certain nombre de réponses à nos recommandations (que le BEC a reçues le 4 septembre 2002), qui continuaient dans bien des cas de se faire beaucoup trop attendre, de présenter des explications défensives et de ne pas s'accompagner d'engagements fermes. J'en ai été très déçu, étant donné particulièrement les recommandations que j'avais formulées dans le rapport annuel de 2001-2002 pour que le Service s'attache spécialement au fond des questions soulevées. Le 8 octobre 2002, j'ai fait part de mes préoccupations à ce sujet à la commissaire du Service correctionnel :

Votre réponse indique clairement que le fond des questions et les aspects particuliers des recommandations n'ont pas, pour la plupart, été pris en considération de manière raisonnable. Les questions exposées en détail dans le présent rapport sont importantes, et notre intérêt consiste à faire en sorte que les préoccupations des délinquants soient prises en considération rapidement et de façon raisonnable. Je suis d'avis que, s'il y a une volonté collective, ces questions pourront être abordées de cette manière.

J'ai indiqué à la commissaire que j'examinerais toutes les questions en suspens afin de déterminer celles qui doivent être portées à l'attention du ministre en l'absence d'une entente avec le Service correctionnel. J'ai alors invité la commissaire à désigner des cadres supérieurs pour discuter de ces questions avec le BEC.

Toutefois, les discussions qui ont suivi ont montré que les questions n'étaient pas en voie d'être abordées rapidement et de façon raisonnable. À mon avis, le principal problème réside, non pas dans les questions en litige, mais plutôt dans les relations opérationnelles globales avec le SCC, puisque cela a influé sur la réussite de notre processus d'établissement de rapports. De façon plus particulière, étant donné le manque de réceptivité du Service correctionnel à nos constatations et à nos recommandations, il nous

à été presque impossible de mettre l'accent sur le fond des questions soulevées et de résoudre celles-ci. Notre rôle d'ombudsman prévoit que la réponse corresponde à la question posée.

Par conséquent, le 17 décembre 2002, j'ai écrit au solliciteur général conformément à l'article 180 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Dans cette lettre, j'ai indiqué en partie ce qui suit :

Le fait que le Service ait rejeté presque toutes nos recommandations et qu'il n'ait présenté aucune proposition importante pour régler ces questions montre qu'il maintient le statu quo, ce qui est totalement déraisonnable. Cela montre également qu'il ne reconnaît pas l'importance des questions exposées en détail ni les engagements qu'il avait pris pour régler celles-ci. Ce qui m'inquiète, c'est que sans l'obligation de rendre compte publiquement de ces questions, le Service correctionnel aura tout le loisir de continuer à ignorer le fond des questions et les aspects particuliers des recommandations formulées pour régler celles-ci.

Le solliciteur général a répondu à ma lettre le 6 février 2003. Je l'ai ensuite pour rencontrer discuter plus en détail de ces questions et l'informer des plus récentes mesures que nous avions prises pour régler la plupart des principaux problèmes soulevés.

Je suis heureux d'annoncer que la commissaire du Service correctionnel et moi avons convenu des moyens à prendre pour tenter de régler ces problèmes. Nous avons tenu une série de réunions auxquelles ont assisté le directeur exécutif du Bureau et la sous-commissaire principale, afin de traiter des principales questions soulevées dans le rapport annuel. Nous avons décidé dès le début que ces réunions devraient viser si possible à régler de façon définitive les problèmes cernés et :

- si nous sommes en désaccord, établir une justification de la décision du Service en ce qui a trait à nos constatations et à nos recommandations;
- si nous sommes d'accord, établir des plans, accompagnés d'échéanciers déterminés, de résultats mesurables, de cadres d'évaluation appropriés pour mettre en œuvre les ententes que nous aurons conclues.

procédé à 2 451 entrevues avec les délinquants en 373 jours-personnes de visite dans les établissements. Selon les données du SCC, il y a eu 120 incidents qui ont entraîné de graves blessures ou la mort en 2002-2003. Conformément à l'article 19 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC), nous avons examiné tous les rapports d'enquête portant sur ces incidents qui nous ont été présentés par le SCC. De plus, nous avons reçu de l'information sur 1 127 incidents mettant en cause le recours à la force pour maîtriser des détenus. Nous avons examiné cette information et l'avons portée, au besoin, à l'attention des gestionnaires régionaux et nationaux du SCC responsables du respect des loi et des enquêtes.

Cette année, nous avons commencé à déterminer

« quatre secteurs d'intervention privilégiée » en tant qu'indicateurs de rendement des établissements sur des questions qui touchent particulièrement les détenus. Nous avons obtenu de façon systématique des établissements des données portant sur ces quatre secteurs et les avons examinées. Nous visons ainsi à évaluer l'efficacité des établissements dans des secteurs qui sont problématiques et qui concernent fondamentalement les conditions d'incarcération des détenus et les progrès réalisés en vue de leur mise en liberté. Les secteurs d'intervention privilégiée, déterminés dans le cadre de notre cycle de planification annuelle, sont les suivants :

- Programmes, mise en liberté sous condition et préparation des cas;
- Isolement préventif;
- Classement des détenus selon le niveau de sécurité et transfèrement;
- Équité en matière de procédures, recours et griefs.

Nos gestionnaires, notre avocat-conseil et les coordonnateurs des Questions autochtones et du Secteur des délinquantes rencontrent fréquemment la direction et le personnel du Service correctionnel ainsi que des représentants d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui sont actifs dans le domaine de la justice pénale et des droits de la personne.

Je tiens à profiter de l'occasion pour féliciter les employés du Bureau de leur rendement exemplaire malgré les tâches difficiles que je leur avaient confiées. Ils ont réussi à traiter les problèmes soulevés par les délinquants grâce aux solides valeurs, aux nombreuses

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) doit maintenir une voie de recours accessible et indépendante pour les plaintes des contrevenants et formuler des recommandations en temps opportun au commissaire du Service correctionnel du Canada (SCC) et au solliciteur général sur les questions qui ont fait l'objet de plaintes.

Nous nous employons à mettre en œuvre cet énoncé de mission tout en nous conformant à la loi. Cela s'applique non seulement à notre objectif prévu dans la loi, soit de résoudre les problèmes des détenus, mais aussi au mandat légal fondamental du Service correctionnel du Canada, qui est d'assurer la garde des délinquants dans des conditions sécuritaires et humaines et faciliter en temps opportun leur réinsertion sociale.

À de nombreux égards, rien n'a beaucoup changé en ce qui a trait à nos opérations et aux résultats obtenus. Au cours de la dernière année, le Bureau s'est de nouveau employé à remplir son mandat en faisant enquête sur les plaintes des délinquants de façon approfondie, rapide et impartiale. Nous nous sommes de nouveau efforcés de formuler des recommandations judiciaires et raisonnables pour régler de la façon la plus efficace possible les problèmes soulevés par les délinquants sur l'organisation du SCC. Une fois de plus, nous avons davantage réussi à régler ces problèmes sur le plan opérationnel plutôt que sur le plan de l'administration centrale.

Toutefois, il convient de signaler que nous essayons de remédier de deux façons à la situation concernant les problèmes systémiques. Premièrement, nous avons élaboré une approche prometteuse, en collaboration avec la commissaire du Service correctionnel, pour parvenir à une entente sur le règlement des principaux problèmes permanents. Deuxièmement, lorsque ce mécanisme n'est pas efficace, nous décidons de prendre d'autres mesures nécessaires pour régler ces problèmes.

Opérations quotidiennes et résultats

Cette année, notre personnel a de nouveau réussi à traiter sur le plan opérationnel un grand nombre de problèmes soulevés par les délinquants. En effet, nous avons répondu à 6 988 demandes ou plaintes présentées par les délinquants et mené 3 257 enquêtes de complexité variable. Nous avons



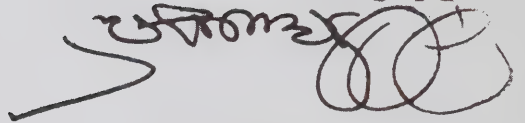
APERÇU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

11	Unité spéciale de détention
11	Double occupation des cellules
12	Recours à la force
13	Accusations d'inconduite portées contre le personnel
14	Transfèrement imposé et consentement aux interventions psychiatriques
15	Politique relative à la fouille à nu
17	Ressources financières des détenus
18	Transfèrements
18	Procédure de règlement des griefs des détenus
19	Jeunes contrevenants et délinquants âgés
20	Classement des délinquants condamnés à perpétuité
21	Services de santé
24	Tour d'horizon
28	Proposition de règlement

TABLE DES MATIÈRES

APERÇU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL.....	1
RÔLE DU BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL.....	7
INSTANTANÉES.....	11
PRINCIPALES QUESTIONS EN SUSPENS.....	15
1. Délinquants autochtones.....	17
2. Délinquantes.....	20
3. Harcèlement sexuel.....	21
4. Préparation des cas et accès aux programmes.....	23
5. Blessures subies par les détenus et surveillance de la violence dans les établissements.....	25
6. Enquêtes.....	26
7. Unité spéciale de détention.....	27
8. Double occupation des cellules.....	29
9. Recours à la force.....	30
10. Accusations d'inconduite portées contre le personnel.....	32
11. Transfèrement imposé et consentement aux interventions psychiatriques.....	33
12. Politique relative à la fouille à nu.....	34
13. Ressources financières des détenus.....	35
14. Transfèrements.....	36
15. Procédure de règlement des griefs des détenus.....	37
16. Jeunes contrevenants et délinquants âgés.....	39
17. Classement des délinquants condamnés à perpétuité.....	42
SERVICES DE SANTÉ.....	45
TOUR D'HORIZON.....	53
PROPOSITION DE RÉGLEMENT.....	57
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS.....	61
STATISTIQUES.....	67
RÉPONSE DU SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA AU 30 ^e RAPPORT ANNUEL DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL.....	
Introduction.....	3
Délinquants autochtones.....	4
Délinquantes.....	5
Harcèlement sexuel.....	6
Préparation des cas et accès aux programmes.....	7
Blessures subies par les détenus et surveillance de la violence dans les établissements.....	9
Enquêtes.....	10

R.L. Stewart



L'enquêteur correctionnel,

distingués.

Veillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, j'ai le devoir et l'honneur de vous soumettre le trentième rapport annuel de l'enquêteur correctionnel.

Monsieur le Solliciteur général,

L'honorable Wayne Easter
Solliciteur général du Canada
Chambre des communes
Rue Wellington
Ottawa (Ontario)

Le 30 juin 2003



© Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2003
Version papier :

N° de catalogue JA1-2003
ISBN 0-662-67754-4

Version PDF :

N° de catalogue JA1-2003F-PDF
ISBN 0-662-89996-2

Internet : www.oct-bec.gc.ca

Les photographies utilisées dans le présent rapport sont de Shane Jackson. Elles
ont été prises dans des établissements en Colombie-Britannique. Nous remercions
M. Jackson de sa généreuse contribution.



2002-2003

RAPPORT ANNUEL
DE
L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL



